

Le TPP, la Chine et Obama

Volume 8, numéro 7, septembre 2015

Résumé analytique

Le président Obama a tardé à lancer son programme de promotion du commerce international et il se trouve aujourd'hui dans la fâcheuse position de celui qui dispose maintenant des outils nécessaires à la conclusion d'un accord commercial très ambitieux, le Partenariat transpacifique (TPP), mais qui commence à manquer de temps pour être celui qui apposera sa signature au bas du document. Les derniers points d'achoppement, les élections canadiennes et les primaires présidentielles américaines constituent autant d'obstacles à la conclusion de l'accord qui est négocié à 98 % selon les Parties.

Le yuan chinois a subi une importante dévaluation le 11 août dernier, relançant le débat aux États-Unis sur la manipulation des devises dans le but d'obtenir un avantage commercial injuste. Nous faisons le point ce mois-ci sur cette question qui anime depuis plusieurs années nombre d'élus américains.

Finalement, l'initiative de croissance des exportations lancée en 2010 par le président Obama n'a pas atteint l'objectif alors fixé de doubler les exportations en cinq ans. Le bilan des efforts accomplis et des résultats obtenus est cependant jugé par plusieurs comme étant satisfaisant, compte tenu de l'importante croissance de 48 % des exportations sur cette période.

Contenu

Le Congrès ouvre la voie à l'héritage du président Obama en matière de commerce international	2
Dévaluation du yuan chinois	3
L'objectif d'Obama de doubler les exportations en cinq ans n'est pas atteint	7
Études économiques et articles connexes ce mois-ci.....	8

Le Congrès ouvre la voie à l'héritage du président Obama en matière de commerce international

Le président Obama amorcera bientôt la dernière année de son mandat à titre de président des États-Unis et les prochains mois représentent pour lui une période où il peut encore bonifier le bilan de ses années de pouvoir, notamment au chapitre de la politique commerciale internationale.

Car, il faut bien dire que son bilan en la matière est jusqu'à maintenant bien mince. Plaçant l'essentiel de ses efforts durant son premier mandat sur la sortie de la crise de 2008, sachant qu'il s'agissait d'un prérequis à l'éventualité d'un deuxième mandat, la Maison-Blanche n'a pas porté, jusqu'en 2010, une attention soutenue au commerce international. Le gouvernement américain est depuis engagé dans plusieurs importantes initiatives de négociations commerciales, notamment le *Partenariat transpacifique* (TPP), un ambitieux projet d'entente avec onze autres États de la région Pacifique, auquel s'ajouteront en 2013 le *Partenariat transatlantique* (TTIP) avec l'Europe et le *Trade in Service Agreement* (TISA) avec 22 États et l'Union européenne.

L'amorce de négociations constitue bien sûr un legs important, mais c'est la signature d'un accord commercial qui assure la postérité à celui qui tient la plume. Cependant, Obama avait devant lui deux redoutables adversaires, l'absence de loi sur la *Trade Promotion Authority* (TPA) et l'opposition féroce de plusieurs élus démocrates à toute initiative favorisant la libéralisation des échanges commerciaux. Cette loi, échue depuis 2007, permet à un accord commercial signé par le Président d'emprunter une procédure d'adoption rapide au Congrès américain, adoption nécessaire pour son entrée en vigueur.

Les élus démocrates, traditionnellement plus réfractaires à la libéralisation des échanges, demandaient à être convaincus de la nécessité d'une telle loi et l'opposition de plusieurs républicains à tout geste du Président faisaient en sorte que plusieurs ne croyaient pas aux chances d'une nouvelle loi sur le TPA. Le parcours n'a en effet pas été facile. Amorcé en janvier 2014, le débat sur le TPA n'a finalement trouvé sa conclusion qu'en juin 2015, alors que le Congrès a adopté le *Trade Act* de 2015 par une mince majorité.

Ceux qui croyaient que l'accord du TPP était presque déjà scellé et qu'il ne suffisait que de l'adoption du TPA au Congrès pour que s'alignent les signatures des chefs d'État ont été déçus par la dernière rencontre des ministres du Commerce qui s'est tenue à Hawaï en juillet dernier. Bien que plusieurs questions névralgiques aient été réglées au cours de la dernière année, notamment entre le Japon et les États-Unis, de nombreux points de friction sont encore débattus par les partenaires. La gestion de l'offre des produits laitiers au Canada, la durée de la protection de la propriété intellectuelle, les règles d'origine pour l'automobile et le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (ISDS) constituent toujours d'importants sujets de discorde. La question de la gestion de l'offre des produits laitiers est particulièrement sensible au Canada et la campagne électorale fait en sorte que les concessions qui semblent nécessaires dans ce secteur sont potentiellement très coûteuses électoralement pour le gouvernement conservateur. L'industrie laitière canadienne est concentrée au

Québec et en Ontario, près de 10 000 fermes laitières s'y trouvant sur les 12 000 que compte le Canada. L'industrie de l'automobile est, quant à elle, fortement concentrée en Ontario. Le Parti conservateur ne peut espérer former le prochain gouvernement sans un appui important de la province la plus peuplée du Canada, l'Ontario, appui qui serait mis à mal par un éventuel accord défavorable à ces deux secteurs d'activité économique. Il serait très étonnant que les conservateurs de Stephen Harper acceptent de faire d'importantes concessions durant la campagne électorale.

Entre les élections canadiennes qui se tiendront le 19 octobre prochain et le début des primaires présidentielles en janvier 2016 se trouvent quelques semaines d'automne où la conclusion d'un accord entre les douze partenaires est encore possible. Après cela, il faudra un tour de force du président Obama pour qu'un sujet si controversé aux États-Unis fasse son apparition dans la campagne présidentielle.

Sources

Gouvernement du Canada. Aperçu de l'industrie laitière canadienne à la ferme. En ligne : http://www.dairyinfo.gc.ca/index_f.php?s1=dff-fcil&s2=farm-ferme&s3=nb

Thomson Reuter. *Trans-Pacific Partnership talks: Key issues preventing a deal*. 1^{er} août 2015. En ligne : <http://www.cbc.ca/news/politics/trans-pacific-partnership-talks-key-issues-preventing-a-deal-1.3176649>

U.S Inside Trade. *Mexican Auto Rep Blasts Details Of U.S.-Japan Deal On Rules Of Origin*. 28 août 2015.

Déévaluation du yuan chinois

À la suite de la déévaluation du yuan chinois le 11 août dernier, les voix des partisans américains de mesures strictes contre la manipulation des taux change de la part de partenaires commerciaux des États-Unis, se sont fait à nouveau entendre. Réclamant un mécanisme clair permettant de sanctionner les États qui manipulent leur monnaie, plusieurs élus du Congrès souhaitent qu'une section du *Partenariat transpacifique* (TPP) satisfasse leur revendication. Tout en semblant sympathique à cette question, le président Obama refuse jusqu'à maintenant de voir un tel mécanisme inclus dans l'accord. Ce qui ne veut pas dire que le président ne s'inquiète pas de la situation, comme il en faisait part en 2010.

« Nous devons nous assurer que les prix de nos produits ne sont pas gonflés artificiellement et que le prix des leurs (de la Chine, ndlr) n'est pas artificiellement réduit; cela nous crée un immense désavantage concurrentiel. »

— Barack Obama, 3 février 2010

L'un des objets du récent débat sur le *Trade Promotion Authority* (TPA) visait l'opportunité d'introduire une disposition sur la manipulation de la monnaie dans le Trade Act. Les élus sont parvenus au compromis suivant dans les « principaux objectifs de négociation » :

L'article 11 du *Trade Act of 2015* prévoit que « l'objectif principal des États-Unis quant à la monnaie est que les Parties à un accord commercial avec les États-Unis évitent de manipuler les taux de change pour empêcher des ajustements à la balance des paiements ou pour acquérir un avantage concurrentiel injuste face à une autre Partie à l'accord en pouvant utiliser des moyens tels que des mécanismes de coopération, des règles contraignantes, des rapports, de la surveillance, de la transparence et d'autres moyens appropriés. » (traduction de l'auteur)

L'article 12 de la même loi prévoit que « l'objectif principal des États-Unis quant aux pratiques monétaires déloyales est la recherche de la responsabilisation à travers des règles contraignantes, la transparence, des rapports, la surveillance et des mécanismes de coopération ou d'autres moyens pour s'attaquer à la manipulation des taux de change impliquant une très longue intervention à grande échelle dans une direction des marchés de change et un taux de change étranger sous évalué de manière persistante en vue d'obtenir un avantage commercial injuste face à d'autres Parties à un accord commercial, en accord avec les obligations des États-Unis comme membre du *Fonds monétaire international* et de *l'Organisation mondiale du commerce*. » (traduction de l'auteur)

Dans la loi de 2002 sur le TPA, le président devait établir des mécanismes de consultation avec ses partenaires commerciaux afin d'examiner les conséquences commerciales des variations de la monnaie et de vérifier s'il y avait eu ou non manipulation en vue d'obtenir un avantage commercial injuste. Cette disposition était dans la section de la « Promotion de certaines priorités ».

La loi de 2015 transfère la question de la manipulation de la monnaie dans la section sur les « principaux objectifs de négociation », ce qui indique que cette préoccupation est devenue plus pressante depuis 2002. Les nouvelles dispositions vont plus loin que celles de 2002 en ce sens qu'elles définissent des moyens d'action pour contrer les manipulations monétaires qui seraient jugées commercialement injustes. Cependant, l'on ne définit pas ce qu'est une manipulation monétaire injuste. Inclut-on les interventions des banques centrales dans l'économie nationale, les interventions sur le marché des changes, les variations de la masse monétaire, etc. ?

« Le président ne supportera sûrement pas ce genre de disposition (des mécanismes contraignants) et irait même exceptionnellement jusqu'à imposer son veto à un projet de loi sur le TPA qui proposerait ce genre d'amendement. »

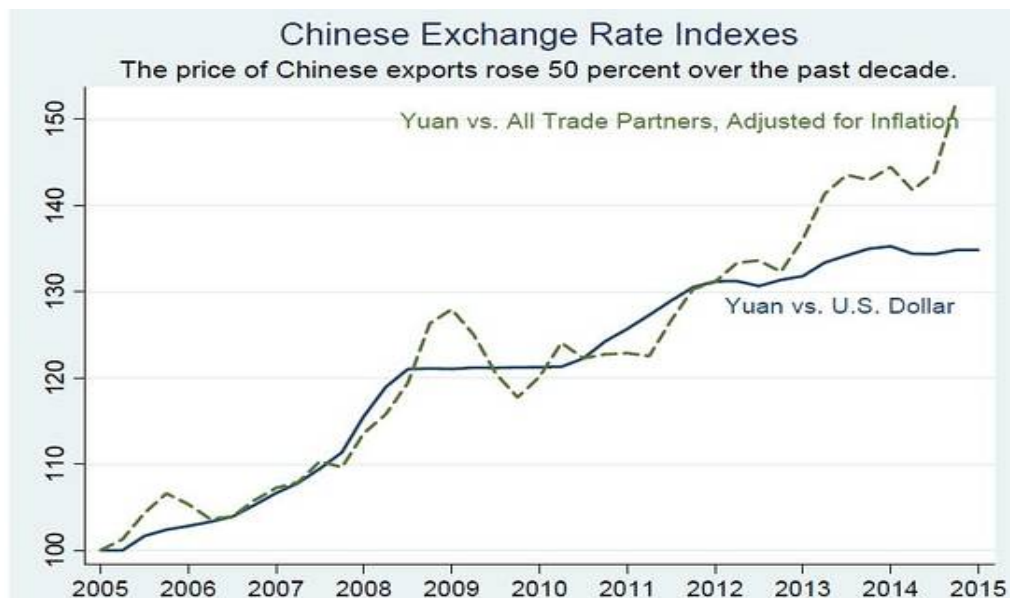
— Josh Earnest, porte-parole de la Maison-Blanche, 19 mai 2015

Le caractère vague de ces dispositions représente un compromis entre les mécanismes contraignants que souhaitaient plusieurs élus américains et la fin de non-recevoir qui avait été signifiée en mai dernier par la Maison-Blanche.

L'incertitude quant à la nature du mécanisme de correction à mettre en place est le principal facteur qui incite à la prudence. Il est en effet très difficile de définir ce qu'est un État manipulateur de monnaie, car presque tous les États le sont en quelque sorte. Toutes les banques centrales adoptent des politiques qui ont des effets sur leur monnaie nationale. En ce sens, elles manipulent le taux de change pour atteindre des objectifs économiques, sociaux ou politiques.

La question qui nous intéresse est davantage de savoir si un État manipule volontairement sa monnaie dans le but de réduire sa valeur afin de rendre ses exportations artificiellement bon marché. Il s'agit de distinguer la politique monétaire d'un État de la manipulation de sa devise. Certains économistes estiment qu'une telle manipulation serait identifiée par une politique visant à accumuler des réserves importantes d'une devise étrangère (dans ce cas-ci le dollar américain) afin de gonfler artificiellement sa valeur, éloignant les taux de change d'un équilibre naturel et stimulant ses exportations.

Aux États-Unis, on fait souvent référence à la Chine lorsque l'on parle des « manipulateurs de devises ». Sans être le seul, le concurrent chinois constitue la principale préoccupation des partisans de mesures coercitives dans les accords commerciaux, d'autant plus depuis que l'économie chinoise ravit aux États-Unis la première position mondiale en termes de production, tout en bénéficiant d'un très important surplus commercial vis-à-vis son partenaire américain. Sans y faire toujours explicitement référence, le problème identifié serait la sous-évaluation volontaire du yuan chinois qui permettrait une concurrence injuste des produits chinois sur le marché américain en réduisant leur prix. Qu'en est-il ? Le yuan est-il réellement sous-évalué ?



Wall Street Journal, 22 mai 2015. En ligne : <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/05/22-china-and-currency-manipulation-klein>

Si l'on étudie l'évolution des changes au cours des dix dernières années, le yuan a gagné 35 % face au dollar américain. Cette importante progression du yuan contredit la probabilité d'une politique de sous-évaluation systémique de la part des autorités chinoises. Également, la valeur des exportations étant tributaire de l'évolution locale des prix, l'inflation en Chine a un effet sur les prix des produits chinois vendus à l'étranger. L'inflation étant plus élevée en Chine que sur le territoire de la plupart de ses partenaires commerciaux, le taux de change ajusté pour l'inflation montre une progression encore plus nette du yuan au cours des dernières années.

On peut comparer l'évolution du yuan avec la devise du plus important partenaire commercial des États-Unis, le Canada, et constater que le dollar canadien a subi une très importante variation qui a porté sa valeur de plus que la parité avec le dollar américain en 2011 à 0,75 \$ US aujourd'hui. Comparativement, la variation choc du 11 août dernier en Chine n'a été que de 3 %.

Les États-Unis ont depuis la crise de 2008 pratiqué une politique d'assouplissement quantitatif qui a eu pour effet de dévaluer le taux de change du dollar américain, mais leur devise s'est quand même appréciée de près de 20 % au cours de la dernière année par rapport à un panier de devises étrangères clés telles que l'euro, le yen japonais et le dollar canadien.

Le taux de change du yuan n'est pas flottant comme celui du dollar canadien ou américain. Il est fixé quotidiennement par la Chine qui le laisse varier à la hausse ou à la baisse de 2 %. La Chine fait des pas vers la libéralisation du taux de change de sa devise dans l'objectif avoué de faire partie du panier de devises des *Droits de tirage spéciaux* (DTS) du *Fonds monétaire international* (FMI). Jusqu'à maintenant, ce panier est composé du dollar américain, de l'euro, du yen japonais et de la livre sterling britannique. Le FMI révisé au cinq ans la composition du panier et la prochaine révision est prévue pour la fin de 2015. Une des exigences pour faire partie de ce club sélect est que le taux de change de la devise soit fixé par le marché et non par une autorité centrale. La dévaluation du 11 août dernier est perçue par le FMI comme un pas dans la bonne direction de la part du gouvernement chinois, vers un yuan librement échangé sur les marchés qui pourrait atteindre le statut des plus importantes monnaies mondiales.

Comme on peut le voir, les variations du yuan sont soumises à de nombreux facteurs politiques, économiques et sociaux, intérieurs à la Chine, institutionnels et internationaux. Il est de plus en plus complexe de démontrer qu'une dévaluation significative de la monnaie chinoise vise essentiellement à permettre d'accroître les exportations sur le marché américain. C'est pourquoi plusieurs élus américains, dont la Maison-Blanche, prennent beaucoup de précautions avant d'inscrire dans une loi ou dans un accord des dispositions qui pourraient finalement créer plus de problèmes qu'il n'en existe réellement à l'origine.

Sources

Mauldin, William. *White House Threatens to Veto Trade Bill Over Currency Measure*. Wall Street Journal, 19 mai 2015. En ligne : <http://www.wsj.com/articles/white-house-threatens-to-veto-trade-bill-over-currency-measure-1432068819>

Landler, Mark. *Currency Dispute Likely to Further Fray U.S.-China Ties*. New York Time, 3 février 2010. En ligne : <http://www.nytimes.com/2010/02/04/world/asia/04diplo.html?ref=business&r=0>

Somerville, Glenn. *Trade. Kiplinger Economic Outlook*. En ligne : <http://www.kiplinger.com/tool/business/T019-S000-kiplinger-s-economic-outlooks/index.php>

L'objectif d'Obama de doubler les exportations en cinq ans n'est pas atteint

D'abord ouvert à l'idée de renégocier l'ALÉNA durant la campagne électorale, puis très discret sur la politique commerciale américaine durant les premières années de son mandat, le président semble constater que les États-Unis ne sortiront pas de la torpeur économique déclenchée par la crise de 2008 sans une croissance des exportations. Le 27 janvier 2010, le président Obama concrétise publiquement ce virage en faveur du commerce en lançant la *National Export Initiative* (NEI) qui visait à doubler les exportations américaines au cours des cinq années qui suivront.

« Ce soir, nous fixons un nouvel objectif : nous doublerons nos exportations d'ici cinq ans, une croissance qui créera deux millions d'emplois aux États-Unis. Pour aider à atteindre cet objectif, nous lançons la « National Export Initiative » qui aidera les fermiers et les petites entreprises à augmenter leurs exportations, et reformera les contrôles à l'exportation en lien avec la sécurité nationale »

— Barack Obama, 27 janvier 2010

La crise de 2008 avait fait chuter considérablement les exportations américaines et le président américain semble en être venu rapidement à la conclusion que la relance de l'emploi devait passer aussi par la croissance des exportations. D'une part, il ouvrira à la fin 2009 le chantier de la libéralisation des échanges en avalisant le projet de négociation du *Partenariat transpacifique* (TPP), lui qui

était réfractaire à ce genre de projet avant son élection, et lancera la NEI. Ce programme visera notamment à accroître le nombre de missions commerciales, renforcer la promotion des entreprises américaines à l'étranger, augmenter l'accès au crédit à l'exportation pour les petites et moyennes entreprises, équilibrer l'économie globale, réduire les barrières commerciales et appliquer rigoureusement les accords commerciaux.

Exportations de biens et services, États-Unis, en milliards de dollars (2007-2014)

2007	1 654
2008	1 842
2009	1 583
2010	1 853
2011	2 127
2012	2 219
2013	2 280
2014	2 343

Du creux de 2009 à la fin de 2014, les exportations américaines ont crû de 48 %. Pour atteindre l'objectif fixé par Obama, elles auraient dû s'élever à 3166 milliards de \$ en 2014. L'objectif de 2010 était très ambitieux et l'on peut observer une progression importante des exportations américaines durant cette période. De toute façon, l'objectif de doubler les exportations était davantage symbolique et semblait davantage traduire la volonté du président américain d'utiliser tous les moyens à sa disposition pour relancer l'emploi aux États-Unis, durement affecté par la récession de 2008.

Les nouvelles économiques sont plutôt bonnes pour Obama cette année : croissance économique modérée, croissances des dépenses des consommateurs, reprise du secteur de la construction résidentielle, augmentation des salaires, inflation modérée et bas taux d'intérêt. Malheureusement, la forte croissance des exportations pour 2015 et 2016 ne devrait pas être au rendez-vous, le dollar fort et l'anémie de ses principaux partenaires commerciaux laissant entrevoir leur faiblesse.

Sources

Brinkley, John. *Obama Failed To Double Exports In Five Years, But Who Cares?* Forbes Business, 16 janvier 2015. En ligne : <http://www.forbes.com/sites/johnbrinkley/2015/01/16/obama-failed-to-double-exports-in-five-years-but-who-cares/2/>

Krist, Bill. *What's the Outlook for Obama's Goal to Double U.S. Exports by 2015.* America's Trade Policy, Washington International Trade Association, 3 avril 2014. En ligne : <http://americatradepolicy.com/whats-the-outlook-for-obamas-goal-to-double-u-s-exports-by-2015/#.VfGsPLSqTv8>

Obama, Barack. *Discours sur l'État de l'Union.* 27 janvier 2010. En ligne : <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-state-union-address>

Études économiques et articles connexes ce mois-ci.

ICTSD. *TPP Countries Prepare to Regroup in Wake of Hawaii Meeting.* Bridges, Volume 19 – Numéro 29, 9 septembre 2015. En ligne : <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/tpp-countries-prepare-to-regroup-in-wake-of-hawaii-meeting>

The Economist. *How China's cash injections add up to quantitative squeezing.* 7 septembre 2015. En ligne : <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2015/09/china-s-economy>

Wessel, David. *Four questions, and answers, about China's economy.* Brookings, 1^{er} septembre 2015. En ligne : <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/09/01-four-questions-answers-about-chinas-economy-wessel>

Direction

Christian Deblock, professeur titulaire au département de science politique de l'UQAM et directeur de recherche du CEIM.

Rédaction

Guy-Philippe Wells, chercheur associé au CEIM.

Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca

