

# Les évolutions de la diplomatie économique américaine

*Martine AZUELOS*

*Professeur de civilisation anglo-américaine à l'université Sorbonne Nouvelle, Paris 3.*

L'économie est au cœur de l'histoire de la construction de la nation américaine et de son ascension au rang d'hyperpuissance <sup>1</sup>. La diplomatie économique revêt donc, pour ce pays plus que pour tout autre peut-être, une importance très particulière, tant le politique et l'économique, d'une part, le national et l'international, de l'autre, apparaissent intimement liés dans toute son histoire <sup>2</sup>. Il ne saurait être question, ici, de traiter cette question

---

1. L'acte fondateur de la République américaine, la Déclaration d'indépendance, marque à la fois une rupture politique et une volonté d'émancipation économique des colonies britanniques. Le nouvel État qui voit le jour avec l'adoption, en 1787, de la Constitution des États-Unis, va dès lors pouvoir construire un projet national propre qui est indissociable de la recherche d'une montée en puissance économique.

2. On utilise en anglais le néologisme « intermestic » pour souligner que toute diplomatie répond à la fois à des enjeux internationaux (*international*) et à des enjeux nationaux (*domestic*).

de façon exhaustive. D'autres l'ont déjà fait <sup>3</sup>. Nous nous concentrerons plus particulièrement sur l'histoire récente, celle de l'après-Guerre froide, qui a été marquée par une accélération de la mondialisation économique. Dans ce contexte, nous étudierons tout d'abord comment la complexification des enjeux s'est traduite par une diversification des acteurs qui concourent à l'élaboration de la diplomatie économique américaine. Puis nous analyserons comment l'évolution des priorités de cette diplomatie traduit une stratégie mise en œuvre pour répondre à la relation d'« interdépendance complexe » qui résulte de cette accélération de la mondialisation et des effets qu'elle induit pour les États-Unis. Nous nous interrogerons enfin sur l'évolution de la diplomatie économique américaine depuis 2001 : dans une période où les États-Unis sont confrontés à un ébranlement apparent de l'hégémonie qu'ils avaient cru reconquérir dans la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle, quels moyens ont-ils mobilisé pour réaffirmer leur puissance sur la scène internationale ?

## Une évolution des acteurs et des moyens en réponse à un champ de plus en plus vaste et à des enjeux de plus en plus complexes

2

Il ne fait pas de doute que depuis les années 1990 « l'économie est devenue l'un des champs majeurs de l'activité diplomatique <sup>4</sup> ». Elle concerne un champ de plus en plus vaste des relations internationales et impose à la diplomatie un ordre du jour de plus en plus complexe et, par voie de conséquence, une évolution des acteurs et des moyens qu'elle mobilise <sup>5</sup>. Ces évolutions générales ont affecté la diplomatie économique des États-Unis, qui est nécessairement « encastrée <sup>6</sup> » dans le contexte historique, politique et économique ainsi que dans le cadre institutionnel à l'intérieur duquel elle se déploie. La diplomatie doit en effet être envisagée comme un processus que les acteurs qu'elle met en jeu élaborent en réponse à des enjeux évolutifs et en mettant en œuvre les moyens et instruments dont ils

---

3. On pourra notamment consulter, les trois ouvrages suivants, qui permettent de couvrir l'ensemble de l'histoire des États-Unis : M.-J. Rossignol, *Le Ferment nationaliste. Aux origines de la politique extérieure des États-Unis, 1789-1812*, Paris, Belin 1994 ; P. Jacquin, D. Royot, *La Destinée manifeste des États-Unis au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Ophrys, 1999 ; P. Melandri, J. Vaisse, *L'Empire du Milieu. Les États-Unis et le monde depuis la fin de la Guerre Froide*, Paris, Odile Jacob, 2001.

4. C. Chavagneux, « La diplomatie économique : plus seulement une affaire d'États », *Pouvoirs*, n° 88, 1999, p. 33.

5. G. Carron de la Carrière, *La Diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, Paris, Economica, 1998.

6. Voir M. Granovetter, « Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, vol. 91, 1985, pp. 481-93.

disposent <sup>7</sup>. Pour comprendre les évolutions de la diplomatie économique américaine au cours des deux dernières décennies, sans doute n'est-il donc pas inutile de rappeler, dans un premier temps, le contexte dans lequel elle a pu se déployer.

### Un champ de plus en plus vaste et complexe

Le dictionnaire de l'Académie française donne six sens différents au terme « diplomatie » auxquels il n'est pas inutile de se référer ici <sup>8</sup>. Il en ressort que la diplomatie peut être définie comme la politique extérieure des États et la représentation de leurs intérêts. Appliquée au domaine économique, et au cas particulier des États-Unis, une telle définition peut conduire à voir dans la diplomatie économique l'ensemble des moyens par lesquels le gouvernement des États-Unis parvient à promouvoir l'intérêt économique national. Cette définition, classique, reflète une vision d'un système international dans lequel les États sont les acteurs principaux. Elle subordonne l'économique au politique, l'économie internationale n'étant que l'un des champs dans lesquels se déploient les relations entre États <sup>9</sup>. Pour utile qu'elle soit, en effet, cette définition n'apparaît toutefois pas pleinement satisfaisante. D'une part, parce qu'elle ne rend pas compte de l'ensemble des évolutions qui ont accompagné la mondialisation économique, et en particulier de la montée en puissance d'acteurs comme les firmes, les établissements financiers ou les organisations économiques internationales, mais aussi la galaxie que désigne le sigle « ONG ». Ensuite, parce qu'elle ne permet guère de prendre en considération le rôle grandissant des marchés dans le fonctionnement majeur de l'économie mondiale. Enfin, parce qu'elle présuppose l'existence

3

---

7. Pour une analyse approfondie de la diplomatie économique comme processus de négociation et de prise de décision, voir N. Bayne, S. Woolcock, *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, 2<sup>e</sup> éd., Londres, Ashgate, 2007.

8. « (1) Connaissance des règles, des traditions et des usages qui régissent les rapports entre les États ; art de concilier leurs intérêts respectifs ; (2) pratique de ces rapports entre États ; représentation de ces intérêts dont les ministres, les ambassadeurs, etc., ont la charge ; (3) le corps des diplomates ; (4) la carrière diplomatique ; le métier, la profession de diplomate ; (5) politique extérieure d'un pays ; (6) (*fig.*) adresse, finesse que l'on apporte dans la conduite d'une affaire ».

9. Ces relations peuvent être envisagées comme régies par des rapports de force de nature conflictuelle (entre États de puissance comparable) ou hiérarchique (rapport dominant/dominé, lorsqu'un État constitue une hégémonie). Elles peuvent aussi être envisagées comme régies par des principes, des normes et des règles acceptées par tous. Sur ce débat théorique, voir notamment R. Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21<sup>st</sup> Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000 ; R.O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, 2<sup>e</sup> éd., Princeton, Princeton University Press, 2005.

d'un « intérêt économique national » que la mondialisation rend de plus en plus difficile à cerner. Le choix sera donc fait ici de donner au terme « diplomatie économique » une acception plus large qui permette d'englober non seulement les relations interétatiques mais aussi les relations qui se tissent entre les États et les autres acteurs de l'économie mondialisée <sup>10</sup>.

### *La mondialisation économique contemporaine*

4 Les États-Unis ont joué un rôle moteur, à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale, dans les évolutions qui, cumulées, sont constitutives de ce que l'on peut définir comme la mondialisation contemporaine. Ils ont en effet impulsé la libéralisation des échanges internationaux (dans le cadre du GATT puis de l'OMC), puis le mouvement de déréglementation qui a conduit, dans les années 1980, à lever la plupart des obstacles aux mouvements de capitaux dans le monde occidental. Ils ont largement bénéficié de cette dynamique car la progression des échanges et des investissements qui en a résulté a fortement stimulé leur croissance intérieure. Après l'effondrement du bloc soviétique, ils ont aussi réussi à entraîner la plus grande partie du monde dans leur sillage en promouvant le modèle de l'économie de marché comme modèle d'efficacité et de réussite économique. Ils ont ainsi doublement profité de la globalisation productive qui, tirant parti d'innovations dans le domaine des transports et des télécommunications, s'est fortement accélérée dans les années 1990 : d'une part, en effet, les firmes américaines ont pu augmenter la rentabilité de leurs opérations en délocalisant une partie de leur production à l'étranger ; d'autre part, les États-Unis sont eux-mêmes devenus la principale terre d'accueil de l'IDE (investissement direct étranger) mondial. Dans le même temps, la globalisation financière a fait des marchés financiers américains la principale plaque tournante, voire le poumon, de l'économie mondiale.

### *La réévaluation de la place des États-Unis dans l'économie mondiale*

Jusqu'aux années 2000, la mondialisation a incontestablement conforté le *leadership* des États-Unis. Mais elle l'a aussi rendu paradoxal <sup>11</sup>. Tel un chef d'orchestre qui ne serait rien sans les musiciens qu'il dirige, les États-Unis n'ont pu contribuer à ce mouvement sans se soumettre à des forces qu'ils ne peuvent pleinement contrôler. Si l'ouverture de l'économie

---

10. Cette approche s'inspire notamment des travaux d'auteurs comme Susan Strange. Voir notamment *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

11. L'expression est empruntée à J. S. Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

américaine reste relativement modeste par rapport à celle que connaissent d'autres pays, elle s'est fortement accrue au cours des trente dernières années : entre 1970 et 2009 la part des échanges de biens et de services dans le PIB a plus que doublé (passant de 11,1 % à 23,1 %), alors que l'excédent commercial chronique enregistré depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle faisait place à un déficit tout aussi chronique à partir de 1971<sup>12</sup>. Cet énorme déficit commercial, et par voie de conséquence, le déficit courant qu'ils enregistrent, ont rendu les États-Unis fortement dépendants de l'épargne étrangère. L'économie la plus puissante du monde est aussi la plus endettée, et le montant actuel de sa dette extérieure nette s'élève à près de 30 % de son PIB<sup>13</sup>. Le fait qu'une part importante de cette dette soit détenue par des investisseurs étrangers, et notamment par des fonds souverains asiatiques ou moyen-orientaux ne laisse pas indifférent aux États-Unis : contrôlés par des États, ils pourraient fort bien être utilisées à des fins géopolitiques plutôt que financières. À travers ces fonds, c'est la relation d'interdépendance entre les États-Unis et ses créanciers, notamment la Chine, qui est mise en lumière. À une époque où il n'était pas encore devenu conseiller économique en chef de l'administration Obama<sup>14</sup>, Larry Summers avait parlé d'« équilibre de la terreur financière », pour qualifier le rapport de force qui s'est instauré entre les deux pays. Chacun a en effet intérêt à ménager les intérêts de l'autre pour ne pas être lui-même anéanti. La Chine est aujourd'hui le principal créancier des États-Unis, mais elle a aussi besoin d'eux pour vendre ce qu'elle produit.

5

La crise qu'ils traversent actuellement, et la montée en puissance fulgurante de la Chine au cours de la dernière décennie, ont conduit de nombreux observateurs à se demander si l'hyperpuissance économique des États-Unis n'appartient pas, déjà, au passé. Certes, le poids de l'économie américaine dans l'économie mondiale reste imposant. Avec quelque 20 % de la production mondiale, le PIB américain pèse certes un peu moins lourd qu'en 1950 ou même qu'en 1970. Mais ce poids est comparable à celui de l'ensemble des 27 membres de l'Union européenne, et la Chine, avec ses 11,3 %, arrive loin derrière, sans parler du Japon, de l'Inde ou du Brésil. Les États-Unis restent aussi la première puissance commerciale du monde, absorbant plus de 15 % des exportations des autres pays, contribuant à y stimuler la production intérieure. La puissance des firmes américaines

---

12. En 2007, le déficit atteignait 819 milliards de dollars, soit 5,9 % du PIB. Il s'est réduit entre 2008 et 2009, essentiellement du fait de la chute des importations consécutives à la baisse de la demande intérieure, mais se creuse à nouveau en 2010.

13. La dette extérieure nette représente la différence entre le montant des actifs en dollars détenus par le reste du monde et le montant des actifs étrangers détenus par les États-Unis.

14. Larry Summers a quitté ce poste en septembre 2010.

reste elle aussi une évidence. Même si le gouvernement américain a dû, en 2009, voler au secours de deux des trois grands de l'automobile (Chrysler et GM) pour leur éviter un dépôt de bilan, et même si la confiance dans la finance américaine a été ébranlée par des faillites retentissantes comme celle de Lehman Brothers, dans la plupart des autres secteurs les firmes américaines restent à la tête de véritables empires planétaires : en 2010, sur les 500 entreprises figurant dans le palmarès des *Global 500* publié par le magazine *Fortune*, 139 sont américaines, contre 71 pour le Japon, 46 pour la Chine, ou 39 pour la France. Enfin, les bourses américaines représentent plus de 30 % de la capitalisation boursière mondiale, loin devant le Japon, le Royaume-Uni ou la Chine.

## Le cadre institutionnel

6

Matthew Goodman évoque, à propos de la diplomatie économique américaine, les machines imaginées par le dessinateur de presse Rube Goldberg, ces machines extraordinairement complexes réalisant des tâches simples d'une manière particulièrement confuse<sup>15</sup>. Envisagée du point de vue de sa finalité, la diplomatie économique américaine peut en effet apparaître simple : elle consiste à représenter et à promouvoir l'ensemble des intérêts économiques des États-Unis dans le monde. Mais la multiplicité de ces intérêts, tout comme celle des acteurs mobilisés pour les représenter, a de quoi confondre l'observateur extérieur. La « machine » est en effet complexe.

Du fait de la mondialisation, le champ et la complexité des enjeux de la diplomatie économique se sont fortement accrus. Traditionnellement, elle concernait surtout les négociations commerciales, le positionnement relatif des monnaies dans le système monétaire international, et la promotion des intérêts des entreprises nationales à l'étranger. Son champ s'étend aujourd'hui à des domaines qui, étant considérés comme liés à la question de la libéralisation des échanges de biens et de services, ont été progressivement inclus dans l'agenda des négociations commerciales. Il en a été ainsi de la protection de la propriété intellectuelle, des droits des travailleurs ou de l'environnement, ou encore de l'engagement à oeuvrer collectivement en faveur du développement des pays les moins avancés<sup>16</sup>. Le champ de la diplomatie économique s'est aussi étendu à des domaines

---

15. M. Goodman, « When the Twain Meet : US Economic Diplomacy toward Asia », in N. Bayne et S. Woolcock, *op. cit.*, p. 189, chap. 11.

16. Le cycle de Doha, lancé en 2001, est ainsi baptisé « cycle du développement » un an après que 189 États membres des Nations unies se soient accordés sur les « objectifs du millénaire pour le développement ».

qui n'entraient guère, jusqu'aux années 1990, dans son champ d'action : réglementation/libéralisation des IDE <sup>17</sup>, fonctionnement des marchés financiers, comportement des acteurs de la finance globalisée, y compris ceux qui opèrent dans des paradis fiscaux <sup>18</sup>. En conséquence, le nombre des acteurs qui concourent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la diplomatie économique s'est considérablement accru.

Un premier groupe de ces acteurs appartient au gouvernement fédéral <sup>19</sup>. La forte médiatisation de l'engagement de présidents comme Bill Clinton ou Barack Obama dans les relations économiques extérieures de leur pays ne laisse en effet percevoir que la partie émergée d'un véritable iceberg. La diplomatie économique ne fait pas exception au principe de la séparation des pouvoirs qui régit le fonctionnement des institutions américaines. Il en résulte, dans le meilleur des cas, une action concertée entre l'exécutif et le Congrès, dans le pire des cas, des compromis ou des marchandages qui tentent de ménager une pluralité d'intérêts sans parvenir à les satisfaire tous. Si la Constitution confère au président le droit de « conclure des traités » (article 2, section 2), et si le commerce international y est clairement défini comme relevant des pouvoirs du Congrès (article 1, section 8), le texte ne fait nulle mention des autres enjeux qui structurent aujourd'hui les relations économiques des États-Unis avec le reste du monde. Et pour cause : ces enjeux n'existaient pas en 1789, date de la rédaction du texte. Au fil du temps, alors que le champ de ces relations s'élargissait et gagnait en complexité, le cadre institutionnel s'est lui aussi complexifié et l'élaboration de compromis est d'autant plus laborieuse qu'elle met en jeu des acteurs nombreux dont les objectifs diffèrent. La politique commerciale en fournit une illustration éclairante. Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 1980 le libre-échange avait fait l'objet d'un « consensus bipartisan », une forte majorité des élus démocrates et républicains au Congrès s'accordant sur le fait qu'elle était conforme à l'intérêt des États-Unis. Mais depuis la fin des

7

---

17. La tentative de négociation, dans le cadre de l'OCDE, d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI) remonte ainsi à 1995.

18. Ces thématiques ont notamment été inscrites à l'agenda des réunions du G20 à partir de 2008.

19. En dehors de l'État fédéral, d'autres échelons du pouvoir politique peuvent, aux États-Unis, intervenir dans l'élaboration de la diplomatie économique : États fédérés et municipalités ont ainsi pris, depuis le début des années 2000, des initiatives dans le domaine de la protection de l'environnement qui ont des implications fortes sur le plan économique. On songe ainsi aux accords passés entre la Californie et l'État de Baja California au Mexique, ou encore à la participation des maires de grandes villes américaines comme Chicago, Houston, Los Angeles, New York, Philadelphie, au sommet C40 qui rassemble, sous l'égide de la fondation Clinton, les 40 plus grandes villes du monde engagées dans la lutte contre le changement climatique.

années 1980, la question divise les deux grands partis tout autant qu'elle provoque des affrontements entre eux. Au point qu'aucune avancée notable n'a été possible dans ce domaine depuis le début de la décennie <sup>20</sup>.

8 La liste des agences, conseils, ministres qui, au sein de l'exécutif (« l'administration »), concourant à l'élaboration de la diplomatie économique et à sa mise en œuvre est impressionnante. Plus encore que le département d'État, le département du Trésor <sup>21</sup> et du Commerce occupent ici des rôles de premier plan. Mais des structures comme le Bureau du représentant spécial des États-Unis pour le commerce international (Office of the United States Trade Representative, USTR) ou l'USAID sont aussi des acteurs privilégiés s'agissant de la négociation d'accords commerciaux ou de la mise en œuvre de la politique d'aide au développement. D'autres ministères, comme celui de l'Agriculture, de l'Énergie, de la Sécurité nationale, de la Santé ou du Travail, possèdent en leur sein des services dont le rôle mérite d'être souligné : celui du Foreign Agricultural Service (qui fait partie du Department of Agriculture) et de la Food and Drug Administration (qui dépend du Department of Health and Human Services), sont bien connus. Enfin, l'inclusion de questions comme la protection de l'environnement, de la propriété intellectuelle, des droits des travailleurs ou le développement dans l'agenda des négociations commerciales internationales a mobilisé de nouveaux acteurs comme l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA), le United States Patent and Trademark Office, ou encore le Bureau of International Labor Affairs du ministère du Travail, pour ne mentionner que quelques-uns d'entre eux.

Si l'on regarde du côté du Congrès, plusieurs commissions jouent un rôle clé dans l'élaboration de la diplomatie économique. Il s'agit, à la Chambre des représentants, de la Commission des voies et des moyens, de la Commission sur les services financiers et de la Commission sur le commerce ; au Sénat, de la Commission des finances, de la Commission bancaire et Commission sur le commerce. Ces commissions doivent être consultées lorsqu'un accord commercial est négocié. Une fois cet accord conclu, il doit encore être ratifié par les deux chambres du Congrès. La consultation du Congrès est aussi

---

20. Voir M. Azuelos, « Le Trade Act de 2002 : la politique commerciale américaine à l'épreuve de la mondialisation », in Hélène Harter et al. (dir.), *Terres promises. Mélanges offerts à André Kaspri*, Paris, Presses de la Sorbonne, 2008, pp. 313-322.

21. Le département du Trésor joue un rôle majeur dans l'élaboration de la politique économique, tant domestique qu'internationale. En liaison avec la *Fed*, il peut pratiquer des interventions sur les marchés des changes pour peser sur la valeur du taux de change du dollar vis-à-vis de monnaies étrangères lorsque celle-ci est jugée inadaptée à l'intérêt des États-Unis. Le secrétaire au Trésor est l'interlocuteur privilégié des gouvernements étrangers et des institutions financières internationales.

requis comme préalable à toute intervention de l'administration dans une crise internationale visant à protéger les intérêts des États-Unis et à affirmer leur *leadership* dans l'économie mondiale. L'épisode de la crise financière mexicaine de 1994-1995 en fournit une bonne illustration <sup>22</sup>.

En dehors de l'administration et du Congrès, des institutions indépendantes comme la *Fed*, la banque centrale des États-Unis, mais aussi d'autres organismes réglementant les marchés financiers comme la SEC (Securities and Exchange Commission) ou la CFTC (Commodities Futures Trading Commission) participent, dans le cadre de leurs compétences propres, à l'élaboration de la diplomatie économique américaine. C'est la raison pour laquelle la réforme de l'architecture de réglementation de la finance américaine adoptée au cours de l'été 2010 (*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*) a suscité autant d'intérêt de à l'extérieur des États-Unis.

Le rôle des représentants du gouvernement des États-Unis à l'étranger, à savoir le personnel diplomatique en poste dans les ambassades ou auprès des organisations internationales dont sont membres les États-Unis ou auprès desquelles ils ont mis en place des observateurs se limite à faire valoir la position des États-Unis auprès de leurs interlocuteurs <sup>23</sup>, à recueillir leur position et à en informer Washington. Ce rôle n'est toutefois pas anodin dans la perception qu'ont les partenaires des États-Unis de la diplomatie économique américaine. Leur influence au sein d'organismes comme le FMI, la Banque mondiale et l'OMC, notamment, fait que ces organisations sont souvent perçues comme des instruments de la diplomatie américaine. D'autant que la présence en leur sein de nombreux économistes formés dans les universités américaines conforte l'influence que peuvent exercer les États-Unis sur la définition des termes des grands débats sur lesquels se penchent ces institutions, ainsi que sur l'orientation des stratégies qu'elles mettent en œuvre. Au point que, par exemple, la remise en cause du consensus de Washington à partir de 2001 sera perçue, par ricochet, comme un signe de l'affaiblissement de l'influence des États-Unis sur la scène internationale.

Enfin, le rôle des agents économiques privés ne doit pas être oublié. Qu'il s'agisse de banques, d'entreprises ou d'organismes les représentant (American Chamber of Commerce, National Association of Manufacturers,

---

22. Sur cet épisode, et la résistance opposée par le Congrès aux propositions de l'administration, voir le chapitre 1 des mémoires de Robert Rubin, qui occupait alors le poste de secrétaire au Trésor : *In an Uncertain World. Tough Choices from Wall Street to Washington*, New York, Random House, 2003.

23. C'est le cas de la mission des États-Unis auprès de l'Union européenne.

Business Roundtable) ; mais aussi d'associations professionnelles (American Bankers' Association) ou syndicales (AFL-CIO) ; de fondations, d'ONG structurées autour d'une cause comme l'altermondialisme, la protection de l'environnement (*Public Citizen*), ou la défense des droits de l'homme, tous fonctionnent d'abord comme des groupes de pression qui s'attachent à influencer les décideurs politiques de façon à ce que leurs intérêts propres soient pris en considération par la diplomatie économique mise en œuvre par le gouvernement américain. Mais ils agissent aussi en tant qu'acteurs autonomes, développant des relations avec des acteurs publics et privés étrangers : gouvernements, entreprises ou institutions internationales, mais aussi dans le cas des syndicats ou des ONG avec des organismes étrangers homologues aux leurs.

10 Le forum économique de Davos, créé à l'initiative d'une fondation privée suisse et qui attire chaque année depuis quarante ans des dirigeants d'entreprises, des responsables politiques, des intellectuels et des journalistes venus de la planète entière, est emblématique du nouveau périmètre de la diplomatie économique américaine. L'émergence de nouveaux enjeux et de nouveaux acteurs a conduit à l'émergence de nouveaux « espaces » ou « forums » de négociation. Plus informels, régis par des règles moins codifiées que celles qui régissent le fonctionnement des organisations internationales ou les rapports intergouvernementaux, ce forum consacre l'avènement d'une « diplomatie économique spectacle ». Le forum de Davos organisé en 2010 a donné ainsi à voir, dans un même lieu, des personnalités aussi diverses que le principal conseiller économique du président des États-Unis ; le président de la Commission sur les services financiers de la Chambre des représentants <sup>24</sup> ; le directeur général du FMI, le président de la BCE ; les Premiers ministres du Royaume-Uni et du Canada ; le président de la République française ; son ministre de l'Économie et des Finances ; Bill Clinton ; Melinda Gates ; le P.D.-G. de Manpower ; le directeur exécutif de Google ; ou encore Fareed Zakaria <sup>25</sup>. Envisagé sous l'angle de l'évolution du « périmètre » de la diplomatie économique et de sa médiatisation, le pendant altermondialiste du forum de Davos, le forum social mondial, reflète des évolutions qui vont dans le même sens.

Quelles ont été, dans ce contexte, les évolutions des priorités de la diplomatie américaine au cours des vingt dernières années ?

---

24. Le nom de Barney Franck est désormais associé à la réforme de Wall Street adoptée en juillet 2010 (*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*).

25. Fareed Zakaria est journaliste et auteur du bestseller *The Post-American World and the Rise of the Rest* (traduction française : *L'Empire américain : l'heure du partage*, Paris, Saint-Simon, 2009).

## L'évolution des priorités et des modalités de la diplomatie économique des États-Unis depuis 1989

### Les trois tournants de 1989, 2001 et 2008

En 1989, la chute du mur de Berlin, bientôt suivie de l'effondrement du bloc soviétique, semble marquer la « fin de l'histoire » et la victoire définitive du capitalisme sur le communisme. De fait, pendant les années 1990, les États-Unis, qui étaient apparus en déclin relatif depuis les années 1970, incarnent à nouveau, comme ils l'avaient fait dans les deux décennies consécutives à la fin de la Seconde Guerre mondiale, un modèle d'efficacité économique qui fascine et fait rêver<sup>26</sup>. Ce faisant, ils reconquièrent l'un des attributs principaux de leur *soft power* que Joseph Nye définit alors comme la « capacité à influencer le comportement des autres pour obtenir les résultats que l'on souhaite obtenir<sup>27</sup> ». Le rayonnement du modèle ne s'arrête plus, désormais, au rideau de fer : il gagne l'ancien bloc communiste et engage de nombreux pays du Tiers-Monde dans des réformes structurelles inspirées par le consensus de Washington. L'année 2001 vient porter un coup d'arrêt brutal à cette évolution. L'économie américaine pâtit, dès le premier semestre, d'une récession consécutive à l'éclatement de la bulle Internet au printemps de l'année précédente. Dans les mois qui suivent, trois événements vont sonner le glas de l'euphorie qui avait marqué les années 1990 : le 11 septembre, bien sûr ; l'attribution du prix Nobel d'économie à Robert Stiglitz, président du Council of Economic Advisers sous l'administration Clinton puis économiste en chef de la Banque mondiale et dont l'ouvrage *Globalization and its Discontents* met le doigt sur les méfaits de la mondialisation « à l'américaine » ; enfin l'entrée de la Chine dans l'OMC qui constitue une étape décisive dans son ascension au rang de grande puissance économique. Certes, dans les années qui suivront, les États-Unis renoueront avec une croissance qui masquera, un temps, combien les pieds du géant sont fragiles. Le déclenchement de la crise des *subprimes*, en 2007, la déflagration de la crise financière d'ampleur planétaire qui s'ensuivra en 2008 et l'incapacité dans laquelle les États-Unis se trouvent, deux ans plus tard, de surmonter la pire crise économique qu'ils aient connue depuis les années 1930 semblent avoir durablement terni leur image. A-t-elle, pour autant, entamé leur capacité à imposer leurs vues à leurs partenaires

11

---

26. Voir M. Azuelos, « L'économie américaine à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle : les paradoxes d'un *leadership* reconquis », in M. Azuelos (dir.), *Pax Americana. De l'hégémonie au leadership économique*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1999, pp. 161-187.

27. J. S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990 (traduction française : *Le Leadership américain. Quand les règles du jeu changent*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1992).

économiques? Pour comprendre quelles sont ces vues, il convient de les retracer l'évolution des priorités de la diplomatie économique américaine depuis les années 1990.

## Ruptures et continuités

12 Pendant la Guerre froide, les relations économiques sont clairement subordonnées aux enjeux géostratégiques. L'intensification des liens entre les partenaires du monde occidental a pour principale finalité de concourir à contenir la menace soviétique. La mise en place des institutions de Bretton Woods, la libéralisation des échanges que permettent les cycles du GATT sont le signe que le multilatéralisme, la participation à l'action menée par des organisations internationales comme le GATT, le FMI ou la Banque mondiale priment, à leurs yeux, sur les relations qu'ils pouvaient développer d'État à État. Cette stratégie est payante puisqu'elle permet une forte progression des échanges extérieurs et des investissements américains à l'étranger pendant cette période. À partir des années 1980, alors que leur leadership économique commence à être contesté, un changement de cap peut être observé. Soucieux de toujours « garder plusieurs fers au feu », les États-Unis optent tantôt pour une stratégie à triple détente qui leur permet de ménager au mieux leurs intérêts. Tantôt ils jouent la carte du multilatéralisme, tantôt celle du bilatéralisme, tantôt enfin celle du régionalisme.

Cette stratégie est poursuivie dans les années qui suivent l'effondrement du bloc soviétique, mais avec la fin de la Guerre froide l'économie n'apparaît plus comme subordonné aux enjeux géostratégiques. Bien au contraire, l'économie occupe désormais une place de premier plan dans la diplomatie américaine. La priorité est donnée à une diplomatie commerciale tous azimuts dont les temps forts sont la mise en place de l'ALENA et le lancement du projet de zone de libre-échange des Amériques (1994), la conclusion du cycle de l'Uruguay (1994) et la création de l'OMC (1995), au plan bilatéral la normalisation des relations avec la Chine (2000) qui ouvre la voie à l'entrée de celle-ci dans l'OMC (2001). Au total, pendant la présidence Clinton, plus de 300 accords commerciaux sont signés et c'est une véritable « diplomatie du négoce » qui voit le jour, l'administration ayant fait de l'ouverture des marchés extérieurs un des piliers d'une stratégie économique visant à relancer la croissance intérieure et à favoriser la création d'emplois aux États-Unis. Dans le même temps, face aux crises financières qui se déclenchent au Mexique (1994-1995) puis en Asie (1997-1998), les États-Unis apparaissent en première ligne pour éteindre des incendies qui risquent de nuire à la santé de l'économie américaine. Quittant ses fonctions en janvier 2001, Bill

Clinton croit pouvoir se féliciter de la prospérité sans égale dont jouit son pays et de la faiblesse des menaces extérieures qui pèsent sur lui <sup>28</sup>.

Les mois qui suivent apporteront un démenti sans appel à ces propos qui traduisent un aveuglement qui, à quelque dix années de distance, ne peut manquer de frapper l'observateur. La présidence de George W. Bush sera tout entière marquée par les conséquences du 11 septembre, mais aussi par la montée de périls économiques, même si les priorités du président tranchent avec celles de son prédécesseur <sup>29</sup>. La rupture apparaît patente dans le comportement de l'administration face à la crise argentine (2001-2002) : alors que pendant la crise mexicaine les États-Unis avaient réussi à mettre au point, en un temps record, un plan de sauvetage, ils se contentent ici de laisser faire le FMI. Cette inaction leur vaudra d'ailleurs une rancune tenace de la part des Argentins et de certains autres pays latino-américains et entamera leur capacité à exercer un *leadership* efficace dans le projet d'intégration régionale hémisphérique (la ZLEA) <sup>30</sup>. Après le 11 septembre, la lutte contre le terrorisme supplante tout autre préoccupation et comme pendant la Guerre froide, l'économie est à nouveau subordonnée aux considérations géostratégiques. Si les États-Unis tentent alors de resserrer leurs liens commerciaux avec leurs alliés traditionnels et à en tisser de nouveaux avec d'anciens ennemis, cette démarche s'intègre dans une stratégie géopolitique visant à conforter l'union du monde libre face à « l'axe du mal ». Mais les positions hostiles prises par certains alliés traditionnels des États-Unis au moment du déclenchement de la guerre en Irak (2003) conduisent bientôt à un refroidissement des relations diplomatiques avec eux. La mise en place progressive d'une politique de sécurité aux frontières du territoire américain (*border security*) <sup>31</sup> affecte par ailleurs leurs échanges commerciaux en même temps qu'elle ranime la controverse sur l'immigration. Ces facteurs pèsent lourd dans la poursuite de la libéralisation commerciale. En dépit de

13

---

28. *Economic Report of the President*, janvier 2001.

29. Il est à cet égard significatif que le terme « économie » n'est d'ailleurs prononcé que deux fois dans le discours d'investiture du 21 janvier 2001. Certes, un mois plus tard, lorsqu'il prononce son premier discours sur les projets de l'administration il demande au Congrès de renouveler le dispositif du *fast track*, dispositif essentiel à toute administration pour entamer des négociations commerciales.

30. Dans un article publié par le *The New York Times* le 2 janvier 2002, Paul Krugman cite un sondage qui révèle que si 52 % des Américains interrogés estiment que leur pays est aimé à l'étranger « parce qu'il fait beaucoup de bien », la proportion est de 21 % à l'étranger, et de 12 % en Amérique latine.

31. Cette politique vise essentiellement, dans un premier temps, à protéger les États-Unis contre la menace terroriste. Mais la protection contre le narcotraffic, dont le Mexique est la plaque tournante, lui ajoute au fil des années une dimension de plus en plus préoccupante pour l'administration Bush.

l'adoption du *Trade Act* de 2002 qui octroie au président la *Trade Promotion Authority* le bilan de ces huit années sera bien modeste : face au blocage du cycle de Doha et à la mise en sommeil du projet de ZLEA, la stratégie de « libéralisation compétitive » permet de négocier des accords commerciaux avec ceux des pays latino-américains qui sont prêts à s'engager avec eux dans la voie du libre-échange. Le Chili, cinq pays d'Amérique centrale et la République dominicaine, le Pérou, la Colombie et le Panamá répondent à l'appel. Les deux derniers de ces accords, signés en 2006 et 2007, n'ont toutefois toujours pas été ratifiés par le Congrès.

L'administration Obama, qui arrive aux affaires en pleine crise financière et économique, prend acte de la tiédeur d'une majorité des membres du Congrès vis-à-vis du libre-échange (quand il ne s'agit pas de franche opposition). Ce Congrès est dominé par le parti démocrate depuis les élections à mi-mandat de novembre 2006. Prenant en considération cette réalité politique et les priorités que constituent pour le rétablissement de la croissance économique intérieure, la résorption du chômage et l'assainissement du système financier américain, elle évite soigneusement de s'engager sur un terrain qui pourrait lui valoir l'hostilité du Congrès et l'incompréhension de l'opinion publique <sup>32</sup>.

14 La diplomatie économique déployée par les États-Unis sous l'administration Obama s'inscrit donc dans la continuité de celle qui avait été mise en place par l'administration Bush à l'extrême fin de son mandat, à la suite de l'éclatement de la crise financière (septembre 2008). Elle va répondre à deux objectifs principaux : rétablir la santé de l'économie américaine et consolider un *leadership* vacillant. La crise, qui affaiblit considérablement l'économie américaine au moment où certains de ses concurrents affichent une santé éclatante, mine en effet le statut de superpuissance économique des États-Unis. Qui plus est, la responsabilité des États-Unis dans son déclenchement, parce qu'elle ne peut échapper à aucun observateur extérieur, bat en brèche le modèle de régulation impérial associé au *leadership* américain. Leur statut d'économie modèle tout comme leur capacité à exercer la fonction de garant de l'ordre économique établi s'en trouvent sérieusement écornés. Face à cette remise en cause de leur *leadership*, la diplomatie économique développée depuis 2008 apparaît avant tout comme un instrument mobilisé par les Américains pour redresser la barre et rester aux commandes du navire.

---

32. Une enquête menée par le Pew Research Center en avril 2008 révèle en effet que 35 % des Américains interrogés estiment que des accords comme l'ALENA ou ceux qui sont négociés dans le cadre de l'OMC sont « bons pour les États-Unis », alors que 48 % estiment que de tels accords sont « mauvais » pour leur pays. Un an plus tard, les proportions des deux groupes se situent respectivement à 44 % et 35 % des personnes interrogées. Voir le rapport *Support for Free Trade Recovers Despite Recession* accessible sur le site [pewresearch.org](http://pewresearch.org).

Les nouveaux instruments du *soft power* :  
un nouvel art de séduire et de convaincre ?

*Reconquérir les cœurs en mobilisant l'art du discours et de la mise en scène : l' « effet Obama »*

Le poids et l'efficacité de l'économie américaine en ont longtemps fait un modèle, modèle dont le rayonnement a participé du développement du *soft power* des États-Unis. L'aura qui entourait l'économie la plus forte et la plus efficace du monde n'était-elle pas le moyen le plus sûr par lequel ce *soft power* pouvait s'exercer ? Mais, *a contrario*, l'ébranlement de l'économie des États-Unis ne contribue-t-elle pas à saper, en même temps que la confiance en les vertus du modèle qu'ils incarnent, certaines des bases mêmes de leur puissance ? Voilà le dilemme auquel sont confrontés les États-Unis à la fin 2008. Pour rebondir, la diplomatie économique américaine s'appuie en premier lieu sur une campagne de communication globale qui mobilise l'art du discours et de la mise en scène pour tenter de reconquérir les cœurs des partenaires étrangers des États-Unis et de les entraîner dans leur sillage.

La médiatisation de l'image et du récit de la vie du président élu à peine deux mois après la tourmente financière de septembre 2008 est utilisée pour convaincre le monde qu'il incarne la rupture et va permettre de tourner la page des années Bush. L'élégance d'Obama, son aisance en public, la clarté et la distinction d'élocution, la séduction naturelle qu'il incarne sur les foules qui l'observent sur les écrans de télévision de la terre entière, mais aussi le récit de son histoire personnelle (les origines européennes de sa mère, l'origine kényane de son père, sa jeunesse passée en Indonésie et à Hawaï, son parcours universitaire brillant qui ne l'a pas empêché de choisir de commencer sa carrière professionnelle en travaillant pour la population d'un quartier défavorisé de Chicago, etc.), tout concourt à donner de lui l'image exactement inverse de George W. Bush. Les thèmes et les termes qu'utilise cet orateur hors pair, qui manie la rhétorique avec une conscience parfaitement aiguisée des effets qu'elle peut produire, visent à le distancier d'un modèle décrédibilisé, à affirmer sa volonté de rompre avec des pratiques éthiquement condamnables<sup>33</sup>. Pour autant, le nouveau président ne cherche nullement à se défosser de la responsabilité collective des États-Unis dans l'enchaînement des circonstances qui ont conduit à la crise. On est ici dans le registre de l'expiation : reconnaître ses fautes, c'est franchir le premier pas qui conduira à la rédemption et au salut. Au-delà de la personne de Barack Obama lui-même, c'est bien des États-Unis qu'il s'agit

33. Voir, notamment, le discours d'investiture prononcé le 20 janvier 2009.

puisque, en tant que représentant suprême élu par le peuple souverain il en incarne la volonté, une volonté qui engage l'avenir. Le message est clair : l'élection de Barack Obama va permettre aux États-Unis de réparer leurs erreurs passées et de prendre un nouveau départ. Mais ce nouveau départ n'engage pas que les États-Unis, il concerne l'ensemble du monde qui ne pourra être sauvé que collectivement. Rompre avec le passé signifie tout à la fois assainir la situation de la finance mondiale, moraliser ses pratiques, améliorer sa transparence, mettre en place des règles qui seront autant de garde-fous contre les tentations auxquelles l'appât du gain peut conduire tout être humain à céder, mais aussi sauver de la faillite les constructeurs automobiles américains dont dépend l'emploi de millions de travailleurs tant aux États-Unis qu'à l'étranger, contribuer au rétablissement de la croissance, résorber le chômage. La feuille de route est clairement tracée.

*Tenter de convaincre par l'expertise et la concertation*

16 Le second pilier de cette reconquête du *leadership* consiste à convaincre le monde que l'administration Obama s'appuie sur les compétences des meilleurs experts pour résoudre la crise. Les deux figures qui sont mises en scène à cette fin sont Ben Bernanke, le président de la *Fed* et Timothy Geithner, le secrétaire au Trésor. Que Ben Bernanke soit un professeur d'économie patenté, éminent spécialiste de l'analyse de la crise de 1929, qu'il ait enseigné à la célèbre université de Princeton avant de devenir membre du conseil des gouverneurs de la *Fed* est de nature, pense-t-on sans doute à Washington, à rassurer les marchés, les entreprises et les gouvernements étrangers. Qu'à rebours Alan Greenspan soit porté aux gémonies n'a rien d'étonnant dès lors qu'il apparaît que la politique monétaire accommodante mise en œuvre sous sa présidence au début des années 2000 est partiellement responsable de l'enchaînement de causes et d'effets qui ont conduit à la crise financière. Le projecteur braqué sur Timothy Geithner est, lui aussi, très éclairant. Pour comprendre sa nomination à la fonction de secrétaire au Trésor, lui dont l'action en 2008, en tant que président de la Banque fédérale de réserve de New York, avait suscité bien des critiques, sans doute faut-il lire sa biographie, qui est facilement accessible sur Internet. Sa formation initiale apparaît atypique pour un ministre des Finances : Geithner a vécu en Afrique de l'Est, en Inde, en Thaïlande, en Chine et au Japon ; il a étudié le japonais et le chinois et s'est spécialisé dans l'étude de l'Asie de l'Est et de l'économie internationale. Les talents dont il a fait montre au moment de la crise asiatique de 1997-1998, alors qu'il travaillait au sein de la division des affaires internationales du département du Trésor lui ont valu d'être nommé, l'année suivante, sous-secrétaire au trésor pour les affaires internationales. Ce choix d'un homme qui a une bonne connaissance théorique et pratique des

cultures et des langues étrangères apparaît judicieux pour souligner l'esprit d'ouverture dans laquelle souhaite travailler la nouvelle administration. Elle constitue un signal fort de la volonté de rompre avec l'unilatéralisme associé aux années Bush et qui avait valu aux États-Unis tant de critiques de la part de leurs partenaires étrangers. Elle trouve un prolongement dans des pratiques et un discours qui mettent en avant la concertation internationale comme meilleur moyen de résoudre les problèmes auxquels l'économie mondiale est confrontée.

La diplomatie des sommets qui va se développer tout au long des années 2009 et 2010 place Obama, Bernanke et Geithner au centre de la scène et au cœur d'un dispositif qui permet de réaffirmer l'engagement de la diplomatie économique américaine à rechercher des solutions concertées à la crise. Les États-Unis acceptent l'idée d'une réforme des instances de gouvernance de l'économie mondiale (FMI, OCDE, Banque mondiale, OMC) qui reflètent encore largement un ordre institué à la fin de la Seconde Guerre mondiale et ne correspond plus à la réalité des forces en présence dans la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle. Le nouveau rôle confié au G20, dont les États-Unis accueillent un premier sommet à Washington à l'automne 2008, puis un second à Pittsburg, en septembre 2009, témoigne d'orientations qui vont dans ce sens. Les sommets qui se succèdent contribuent à accroître la visibilité de leur diplomatie économique et à sensibiliser les opinions publiques du monde à l'importance des enjeux auxquels elle doit répondre. Dans les faits, toutefois, les positions défendues par les États-Unis ne recueillent pas toujours l'assentiment de leurs partenaires. Au fil des mois, les sujets de dissension se multiplient, notamment avec l'Union européenne et la Chine. Après l'échec du sommet de Copenhague sur le changement climatique (décembre 2009) qui avait attiré l'attention sur les limites de l'engagement de l'administration Obama en faveur du développement durable, le sommet du G20 à Séoul (novembre 2010) révèle les limites de son engagement en faveur du multilatéralisme. Certes, le bilan n'est pas totalement négatif, puisque les participants sont parvenus à un accord instituant de nouvelles règles prudentielles pour les banques (« Bâle III ») et à un nouvel équilibre dans la gouvernance du FMI. Mais beaucoup de chantiers restent ouverts.

Face à la crise, alors que la plupart des États, en particulier au sein du G20, appellent de leurs vœux une amélioration de la gouvernance de l'économie mondialisée permettant la mise en œuvre d'un « processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels <sup>34</sup> »

---

34. J.-C. Graz, *La Gouvernance de la mondialisation*, Paris, La découverte, 2004.

et ouvrant la voie à l'instauration de nouveaux mécanismes d'organisation de l'économie mondiale, les États-Unis se montrent incapables de renoncer au modèle de régulation impériale qu'ils associent à leur *leadership* dans l'économie mondiale. En affichant clairement la priorité qu'ils entendent désormais donner aux partenariats bilatéraux stratégiques avec les grands pays d'Asie (Chine, Inde, Corée du Sud), en annonçant quelques jours avant la tenue du sommet de Séoul que, pour soutenir l'activité intérieure, ils recouraient à une politique d'assouplissement monétaire quantitatif (*Quantitative Easing 2*) qui aurait pour conséquence inévitable de faire baisser le cours du dollar, ils prennent leurs distances avec la préférence pour le multilatéralisme affichée pendant les premiers mois de la présidence Obama. Puisqu'ils n'ont pas su convaincre, ils se replient sur les enjeux intérieurs et brandissent l'arme de la monnaie qui, en l'absence d'une réforme en profondeur du système monétaire international, demeure un « privilège exorbitant ». Mais la prise de conscience de ce repli par leurs partenaires économiques pourrait, en retour, sonner le glas de la stratégie de reconquête du *soft power* lancée par la diplomatie américaine au moment de l'entrée en fonction de Barack Obama <sup>35</sup>.

## Résumé

*La diplomatie économique revêt pour les États-Unis une importance très particulière. L'économie est en effet au cœur de l'histoire de la construction de la nation américaine et de son ascension au rang d'hyperpuissance. En se concentrant sur la période de l'après-Guerre froide, l'article montre d'abord que la complexification des enjeux résultant de l'accélération de la mondialisation a conduit à une diversification des acteurs qui concourent à l'élaboration de la diplomatie économique américaine. Il analyse ensuite comment l'évolution des priorités de cette diplomatie reflète la stratégie mise en œuvre par les États-Unis pour répondre à la relation d'« interdépendance complexe » dans laquelle les place la mondialisation. L'année 2001 apparaît à cet égard comme un tournant : dans une période où ils sont confrontés à un ébranlement de l'hégémonie qu'ils avaient cru reconquérir dans la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle, les moyens mobilisés pour réaffirmer leur puissance sur la scène internationale ont montré les limites de leur diplomatie économique.*

## Abstract

*Economic diplomacy is of specific importance for the United States, where economic development and growth have been instrumental in nation-building and rise to hyperpower status. Focusing on the post-Cold War era, this paper first shows that with the growing complexity of issues resulting from accelerating globalization the number of players in the economic diplomacy-making process has substantially widened. It then argues that the shifting*

---

35. Très critiquée en dehors des États-Unis, cette position l'est aussi par certains commentateurs américains. Voir notamment Z. Karabell, « G20 Lesson : Why the US Must Lead by Example », *Time*, 17 novembre 2010.

## *Les évolutions de la diplomatie économique américaine*

*priorities of US economic diplomacy have reflected strategies designed to respond to the 'complex interdependence' resulting from globalization. Since the turning point of 2001, in an era where the leadership it believed to have regained in the late 1990s has been eroded, the tools used by the US to reaffirm its power on the international stage have shown the limits of its economic diplomacy.*