

CHINE VERSUS ÉTATS-UNIS ANALYSE D'UNE RIVALITÉ...



XAVIER DUPRET *

C'est peu dire que les relations entre les États-Unis et la Chine se sont compliquées avec l'élection de Donald Trump. Il est vrai que ce dernier n'avait guère ménagé ses critiques à l'encontre de Pékin lors de la dernière campagne présidentielle. On se souviendra tout particulièrement d'un débat télévisé durant lequel il avait insisté sur le fait que la Chine avait volé des emplois à l'économie américaine.

Déjà avant Trump

Trump donnait un tour socioéconomique à la critique de Pékin. Celle-ci n'a pourtant jamais été absente du discours d'Hillary Clinton qui visait, il est vrai, davantage des questions politiques, notamment liées aux droits humains. En 1995, elle avait « prononcé un discours à la conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin, dans lequel elle avait blâmé la Chine pour sa conception du planning familial »¹. En tant que secrétaire d'État de Barack Obama, elle avait ciblé Pékin en se faisant l'avocate du « pivot pour la Chine », c'est-à-dire l'initiative stratégique qui consiste en une politique de tentative d'isoler le « pays du milieu » par l'entremise de l'omniprésence américaine dans le monde. Or, la politique extérieure des États-Unis suppose précisément

* ÉCONOMISTE À LA FONDATION JOSEPH JACQUEMOTTE (BRUXELLES).

¹ *Time Magazine*, édition du 27 septembre 2016 mise en ligne.

de « perpétuer son pouvoir en combattant tout rival de rang égal (*peer competitor*) qui pourrait poindre. »²

À vrai dire, les États-Unis ont, depuis plus de deux décennies, la certitude que la Chine pourrait devenir un *peer competitor* susceptible de leur faire de l'ombre. En 1999, une publication de l'Académie de l'US Air Force ne montrait aucune ambiguïté à ce sujet : « Une collision d'intérêts entre les États-Unis et la Chine est inévitable. La question n'est pas de savoir si les deux nations entreront en collision, mais quand et comment. [...] Un objectif fondamental des États-Unis est actuellement d'empêcher la montée d'une puissance dominante unique en Asie du Nord-Est. Il n'est pas écrit dans les astres que les États-Unis, dans 15 ans et *a fortiori* au-delà, seront en mesure de maintenir cet objectif [...]. La Chine a le potentiel pour devenir un concurrent des États Unis. »³

Le débat entre Hillary Clinton et Donald Trump portait, dans le fond, moins sur l'opportunité de contrer la Chine (il s'agit, somme toute, d'une conviction profondément ancrée au sein des élites américaines depuis la fin du siècle dernier) que sur la manière permettant d'atteindre cet objectif. On peut à ce propos affirmer, un certain recul aidant, que le trumpisme procède d'une tentative visant à doter l'agenda antichinois des États-Unis d'une base populaire et ouvrière.

Cette approche semble d'ailleurs avoir fait des émules au sein du camp démocrate. C'est ainsi que le *New York Times* a, de façon très œcuménique, donné récemment la parole à Josh Hawley, sénateur républicain du Missouri. Ce dernier, dans une tribune pour le moins véhémement, dénonçait l'impérialisme chinois et plaidait en faveur de l'abolition de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), accusée d'avoir « permis à certaines nations de maintenir des barrières commerciales et des contournements protectionnistes, comme la Chine, tout en empêchant d'autres de se défendre, comme les États-Unis »⁴.

² Serge Cordelier, *Le Nouvel État du monde. 80 idées forces pour entrer dans le XXI^e siècle*, La Découverte, Paris, 1999, p. 21.

³ Kathryn L. Gauthier, lieutenant-colonel US Air Force, « China as Peer Competitor ? » in *Trends in Nuclear Weapons, Space, and Information Warfare*, Air War College Maxwell Paper No. 18, July 1999, p. 29.

⁴ Josh Hawley, *The W.T.O. Should Be Abolished*, *New York Times*, édition du 5 mai 2020.

Définir l'impérialisme

La dénonciation de l'impérialisme chinois par la presse états-unienne semble donc encore avoir de beaux jours devant elle. Pourtant, une composante essentielle de la puissance impériale, à savoir la force militaire, confère pour l'heure un avantage incontestable à Washington. Les chiffres sont clairs. « En 2018, les dépenses militaires mondiales ont atteint 1 822 milliards de dollars, soit 2,12 % du produit intérieur brut mondial et environ 244 dollars par habitant »⁵. Les États-Unis trônent en tête du classement mondial des dépenses militaires. « À hauteur de 649 milliards USD, les dépenses militaires américaines ont augmenté en 2018 – pour la première fois en sept ans – de 4,6 %. Les États-Unis sont restés de loin le pays le plus dépensier au monde [en matière d'armement], représentant 36 % des dépenses militaires mondiales en 2018. »⁶

La Chine et la Russie, les deux grands pays promoteurs d'un ordre mondial polycentré, consacraient, en 2018, un total de 311,4 milliards de dollars (250 pour la Chine et 61,4 dans le cas de la Russie) à leur armement, c'est-à-dire 48 % du volume des dépenses militaires américaines. Pour le détail, le budget militaire de la Chine équivalait, en 2018, à 38,5 % de celui des États-Unis. Les dépenses militaires de Moscou sont, quant à elles, inférieures au dixième (9,5 %) de celles de Washington⁷. À côté des chiffres, il y a l'histoire. Cette dernière démontre que « l'une des caractéristiques de la Chine impériale, c'est qu'elle ne connut pas une expansion comparable à celle des puissances impériales occidentales, même lorsqu'elle aurait pu en avoir les capacités techniques »⁸.

De surcroît, l'intense activité exportatrice de la Chine lui a permis de devenir le grand argentier de la planète. En 2017, la Chine est devenue le créancier n° 1 du monde, avec un volume de prêts dépassant ceux du FMI, de la Banque mondiale et des 20 pays, pour la plupart occidentaux, du Club de Paris. Pékin concède donc, depuis deux ans, davantage de prêts que les grandes puissances occidentales

⁵ Grip (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité), *Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2019*, 12 février 2020, Url : <<https://www.grip.org/fr/node/2896>>. Date de consultation : 30 mai 2020.

⁶ Grip, *ibid.*

⁷ Grip, *op. cit.*, p. 9. Calculs propres.

⁸ Daniel Bell, « La guerre, la paix et le *soft power* chinois » in *Diogène*, vol. 221, no. 1, 2008, p. 57.

à ce que l'on nommait autrefois le tiers-monde. Pour mémoire, Pékin, en 2018, « détenait plus de cinq mille milliards de dollars de créances sur le reste du monde (6 % du PIB mondial) [...]. Cette augmentation spectaculaire des prêts chinois est presque sans équivalent dans l'histoire du monde en temps de paix. Elle n'est comparable qu'à la progression des prêts américains après la Première et la Seconde Guerre mondiale »⁹. On comprend dès lors mieux les cris d'orfraie des leaders d'opinion occidentaux alors que leur camp est en passe d'être supplanté en ce domaine par un pays du Sud qui eut autrefois à subir le joug colonial.

Le cas du Sri Lanka a été abondamment commenté chez nous. Le *New York Times* a, il y a quelques années, repéré un important soutien financier de la Chine à l'égard de ce petit État de l'océan Indien et a décrété que « la Chine a fait main basse sur un port du Sri Lanka »¹⁰. La réalité est cependant plus complexe. Il faut, en effet, tenir compte du fait que le gouvernement sri-lankais s'était lourdement endetté auprès de Pékin, notamment afin de construire un port à Hambantota, une ville de la côte sud du pays. En 2017, Colombo, qui avait accumulé un excès de dettes à l'égard de la Chine, a fini par reconnaître son insolvabilité tant et si bien que les autorités sri-lankaises ont accepté, pour solde de tout compte, de céder « le port d'Hambantota aux Chinois pour 99 ans avec 6 000 hectares de terrains autour »¹¹.

14

Pour le *New York Times*, les choses sont claires. La Chine a surendetté un pays du Sud pour s'y approprier illégitimement des infrastructures à caractère stratégique. Il faut pourtant faire observer que si le Sri Lanka n'avait pas opté pour la solution de la cession d'actifs, le pays aurait été contraint de restructurer la dette contractée envers Pékin et se serait sans doute endetté, au final, davantage pour être en mesure d'honorer ses engagements.

D'un point de vue socioéconomique, l'impérialisme se caractérise, y compris d'après des penseurs libéraux, par une exportation de capitaux soutenue par la force militaire¹². Or, le gouvernement chinois, au contraire, cherche à limiter les sorties de capitaux du pays

⁹ Sebastian Horn, Carmen Reinhart, Christoph Trebesch, *China's Overseas Lending*, n° 2132, juin 2019, Kiel Institute for the World Economy, p. 9.

¹⁰ *New York Times*, 25 juin 2018.

¹¹ *Ibid.*

¹² À savoir John A. Hobson, *Imperialism : A Study (1902)*, Spokesman Books, Nottingham, 2012.

CHINE VERSUS ÉTATS-UNIS. ANALYSE D'UNE RIVALITÉ...

afin de continuer à garder la maîtrise sur le taux de change du yuan dont le cours est administré, contrairement aux devises occidentales qui se vendent et s'achètent librement sur les marchés des changes¹³.

Au demeurant, la politique de la canonnière ne caractérise guère la démarche de la Chine avec les pays émergents d'Amérique latine ou d'Afrique. Il s'agit pourtant d'un élément de discernement crucial dès lors qu'on évoque l'impérialisme en tant qu'outil d'analyse politique. « Ce n'est pas à proprement parler de l'impérialisme. Il y a eu un affadissement de ce terme. [...] L'impérialisme, c'est la guerre ! »¹⁴

En revanche, on note de la part des États-Unis une dimension impérialiste dans leurs interactions avec la Chine. C'est ainsi que des bruits de bottes se font régulièrement entendre en mer de Chine méridionale. Cette partie du monde fait l'objet de nombreuses revendications territoriales. La Chine défend un point de vue correspondant à une souveraineté sur « la totalité des archipels de la mer de Chine méridionale »¹⁵ et est, sur cette question, en opposition avec les autres États de la région, principalement le Vietnam.

Un sain principe de respect des souverainetés locales devrait conduire les puissances occidentales à laisser la Chine et les autres pays impliqués négocier sans pressions extérieures. Or, ce n'est pas ce qui se passe pour le moment. Les États-Unis sont, en effet, très présents militairement dans la région.

Cet état de choses n'arrange évidemment pas la donne pourtant déjà compliquée au départ puisque pas moins de sept pays (Chine, Vietnam, Brunei, Philippines, Indonésie, Malaisie et Taïwan) sont partie prenante au conflit. La présence active des États-Unis en mer de Chine méridionale vise, en fait, à encercler la Chine alors que cette dernière entend sécuriser son accès au pétrole. Les tankers chinois doivent, en effet, passer par la mer de Chine méridionale pour gagner le golfe Persique.

En démontrant sa supériorité militaire, Washington met sous pression Pékin dans son accès à l'or noir au moment où la Chine développe un ambitieux programme (le plan « *Made in China 2025* »)

15

¹³ *Études économiques de l'OCDE*, Chine, avril 2019, synthèse, p. 31-32.

¹⁴ Jean-Claude Delaunay, vice-président de la World Association for Political Economy (WAPE), interview accordée au journal *l'Humanité*, 7 août 2019.

¹⁵ Yann Roche, « La mer de Chine méridionale : un enjeu frontalier majeur en Asie du Sud-Est » in *L'Espace politique, revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 21/2013-3, mars 2013.

d'augmentation de la valeur ajoutée de ses filières industrielles. Si ce projet aboutit, des firmes chinoises vont concurrencer les multinationales occidentales à l'avenir.

La guerre commerciale entre Washington et Pékin, qui connaît pour l'heure une trêve très partielle, trouve également ses origines dans cette montée en gamme de l'économie chinoise redoutée au plus haut point par les élites états-uniennes. Les États-Unis cherchent à frapper en retour la Chine au portefeuille en la privant d'une source de revenus à partir de ses exportations pour la forcer à ouvrir davantage son économie aux intérêts américains.

Jusqu'à présent, force est de constater que cette stratégie s'est soldée par un retentissant échec puisque la Chine dispose de l'arme de la dépréciation du yuan pour doper ses exportations. Il y a 5 ans, un dollar valait 6,11 yuans contre 7,12 en juin 2020. Pour autant, cette stratégie n'équivaut pas pour Pékin à une fragilisation structurelle de son économie.

16

Pour s'en convaincre, on mentionnera le fait que la Chine dispose de près de 3 100 milliards de dollars en réserves de change. À ce propos, il se trouve que cette couverture n'a pas spécialement souffert de la crise liée à la pandémie de la Covid-19 puisque les réserves de change chinoises (3 091 milliards de dollars) ont, en avril de cette année, retrouvé leur niveau de la fin de l'année 2019. En novembre 2019, les réserves de la Chine s'élevaient, en effet, à 3 066 milliards de dollars. La Chine est donc, aujourd'hui, en meilleure posture qu'au début de la crise Covid¹⁶.

Les déséquilibres de l'économie américaine

Dans la foulée de la pandémie de la Covid-19, les États-Unis ont en revanche vu leur PIB chuter brutalement. Pour 2020, la récession devrait être de 5,6 %¹⁷. « Cependant, il faudra beaucoup de temps pour revenir à la normalité. Il est peu probable que nous atteignons les niveaux de PIB d'avant la crise du virus avant le second semestre de l'année 2022 aux États-Unis (et beaucoup plus tard en Europe) »¹⁸.

¹⁶ CEIC data, avril 2020. Url : <<https://www.ceicdata.com/en/indicator/china/foreign-exchange-reserves>>. Date de consultation : 4 juin 2020.

¹⁷ *FitchRatings*, 26 mai 2020.

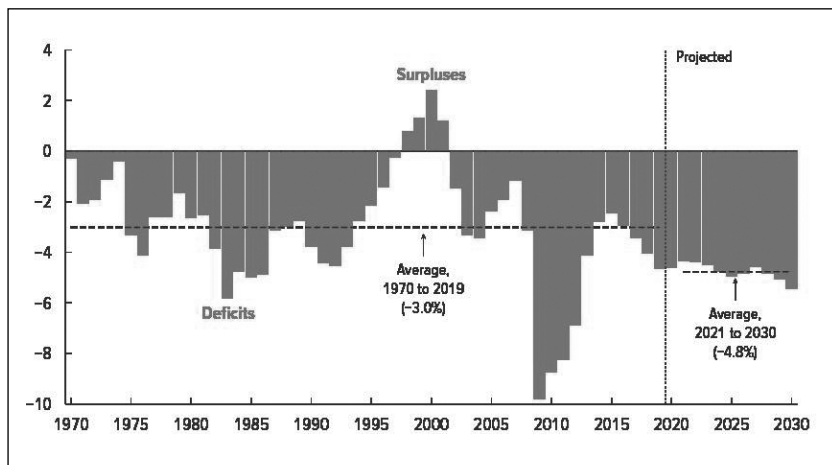
¹⁸ *Ibid.*

CHINE VERSUS ÉTATS-UNIS. ANALYSE D'UNE RIVALITÉ...

En ce qui concerne les finances publiques états-uniennes, on repère un besoin de financement nettement accru au cours des prochaines années. Les déficits vont peser lourdement à l'avenir.

Le Bureau du budget du Congrès américain (CBO), soit l'agence fédérale qui fournit aux parlementaires américains des rapports et des prévisions sur les questions de conjoncture économique, avait estimé, en janvier 2020 (donc avant la crise de la Covid-19), que le déficit public passerait de 4,5 % du PIB en 2020 à 5,4 % en 2030¹⁹.

Voici le détail des déficits prévus aux États-Unis avant la crise de la Covid-19.



Source : Congressional Budget Office (CBO), *The budget and Economic Outlook : 2020 à 2030*, janvier 2020, p. 6.

Avant l'éclatement de la pandémie, il était prévu que le déficit annuel moyen du secteur fédéral américain pour la période 2021-2030 représente 4,8 % du PIB états-unien. Cette situation constituait une dégradation sensible, puisqu'entre 1970 et 2019, le déficit moyen de l'économie américaine avait été de 3,0 % du PIB. Le déficit fédéral devrait, compte tenu de l'impact de la crise Covid, se situer aux alentours de 3 700 milliards de dollars au terme de l'exercice budgétaire 2020 et de 2 100 milliards de dollars l'année suivante²⁰. Les projections

¹⁹ Congressional Budget Office (CBO), *The budget and Economic Outlook : 2020 à 2030*, janvier 2020, p. 6.

²⁰ CBO, réponse au sénateur Rick Scott (*Budgetary Effects of the 2020 Coronavirus Pandemic*), 5 juin 2020, p. 3. Url : <<https://www.cbo.gov/system/files/2020-06/56388-CBO-Scott-Letter.pdf>>. Date de consultation : 6 juin 2020.

du CBO tablaient précédemment sur des déficits de 1 000 milliards de dollars pour ces deux années.

Ces chiffres correspondent, comme le graphique précédent l'indique, à des déficits de l'ordre de 4,5 % du PIB. Sur la base de ces données, on constate que les déficits fédéraux pour les deux prochaines années représenteront au bas mot 16,65 % en 2020 du PIB US et 9,45 % en 2021²¹. Il en résulte, au total, des niveaux de déficits bien plus importants que lors de la grande récession des années 2007-2012. En imaginant qu'à partir de 2022-2023 la situation des déficits redevienne conforme au scénario prévu initialement par le CBO au début de cette année (ce qui correspond à une hypothèse franchement optimiste), on peut établir que la moyenne des déficits du secteur fédéral états-unien sera, au minimum, de l'ordre de 6,175 % du PIB pour la période 2021-2030. Pour faire face à ce défi de taille, l'économie américaine va devoir trouver sur les marchés un financement de 13 000 milliards de dollars (en valeur 2020).

18

Si l'on se réfère aux prévisions établies par le CBO avant la crise Covid, on vérifiera que la dégradation des données relatives au budget américain est antérieure à l'éclatement de la pandémie en cours. En janvier de cette année, il était, en effet, attendu que le déficit du secteur fédéral états-unien soit de l'ordre, en moyenne annuelle, de 5 % du PIB entre 2026 et 2030, puis de 7 % entre 2031 et 2040 et enfin de 10,2 % entre 2041 et 2050²². La pression impériale états-unienne n'est pas près, dans ces conditions, de diminuer.

La tentation sera, en effet, grande pour Washington de faire payer un tribut au reste du monde dans les années à venir pour se financer. La monnaie d'échange sera la « protection » militaire américaine. Cette politique sera plus marquée encore si elle est mise en œuvre par les Républicains. Ces derniers sont, en effet, moins enclins à pratiquer des politiques de redistribution. Par conséquent, les années durant lesquelles des présidents républicains ont exercé le pouvoir se sont systématiquement caractérisées par une aggravation des déficits publics et simultanément par une affirmation de l'*hegemon* américain.

En 1979, un an avant l'arrivée à la Maison-Blanche de Ronald Reagan, le déficit américain était de 1,7 % du PIB. Au terme des huit années de *Reaganomics*, il est passé à 4 % du PIB en 1988. Les

²¹ CBO, *ibid.* Calculs propres.

²² CBO, *The budget and Economic Outlook, 2020 à 2030*, janvier 2020, p. 13.

premières années de Georges Bush père. laissaient penser qu'une réduction des déficits était possible. Ces espoirs furent vite déçus. Lorsque Georges Bush père quitte le Bureau ovale en 1992, le déficit fédéral s'est aggravé et est tombé sous la barre des 4,5 % du PIB²³. En revanche, la présidence de Bill Clinton va se caractériser par un spectaculaire redressement des comptes publics. « Le solde public fédéral est ainsi passé d'un déficit historique de 290 milliards de dollars en 1992 à un excédent de 124 milliards en 1999 (soit 1,4 % du PIB). De tels chiffres, inhabituels pour les États-Unis, s'appuient sur la combinaison d'une croissance très rapide des recettes fiscales et d'un infléchissement dans l'évolution des dépenses. »²⁴

Les années Clinton vont compter quatre années successives d'excédent budgétaire entre 1996 et 1999. Les deux mandats de Georges Bush Jr. se solderont, en revanche, par un retour en force des déficits. Lorsque Barack Obama est élu, la grande récession bat son plein. En 2009, le budget fédéral présente un déficit record de 10 % du PIB. Il va progressivement se résorber et atteindre 3 % en 2016. Depuis l'arrivée de Trump à la Maison-Blanche, les chiffres du budget sont redevenus négatifs puisque le déficit est passé de 3,2 % du PIB en 2017 à 16 % cette année²⁵.

On comprend dès lors mieux l'orientation de la politique extérieure des États-Unis à l'égard de la Chine lorsque les Républicains sont au pouvoir. Des politiques fiscales trop faiblement redistributives conduisent les États-Unis à s'intéresser de près aux importantes réserves de change de Pékin. Ces dernières (3 000 milliards de dollars) représentent, en effet, près du quart du PIB de l'empire du Milieu. La force militaire américaine et une rhétorique nationaliste accompagnent, depuis l'avènement du trumpisme, une pression permanente à une plus grande ouverture de l'économie chinoise.

On observera que le besoin de financement des États-Unis est également lié à leur déficit commercial, lequel constitue une donnée récurrente de l'économie mondiale depuis 1977. Ce déséquilibre est toutefois moins prononcé que le déficit budgétaire puisque le déficit

²³ CBO, *The budget and Economic Outlook : 2020 à 2030*, janvier 2020, p. 6.

²⁴ Hélène Baudchon, Jérôme Creel, Vincent Touzé, Bruno Ventelou, « La politique budgétaire américaine sous la présidence Clinton : un rêve de cigale » in *Revue de l'OFCE*, n° 75, 2000, p. 243.

²⁵ Congressional Budget Office (CBO), *The budget and Economic Outlook : 2020 à 2030*, janvier 2020, p. 6.

XAVIER DUPRET

commercial américain a été en moyenne de 2,13 % entre 1970 et 2018. Si l'on se réfère aux dix années qui se sont écoulées entre 2009 et 2018, on s'aperçoit que le déficit public américain a été en moyenne de 5,23 % du PIB et le déficit commercial de 3,09 % du PIB.

Années	Déficit budgétaire (% du PIB)	Déficit commercial (% du PIB)
2009	10 %	2,74 %
2010	8 %	3,43 %
2011	8 %	3,73 %
2012	6 %	3,51 %
2013	4 %	2,92 %
2014	3 %	2,9 %
2015	2,8 %	2,85 %
2016	3 %	2,77 %
2017	3,5 %	2,95 %
2018	4 %	3,11 %
Moyenne	5,23 %	3,091 %

Source : Congressional Budget Office (CBO), The budget and Economic Outlook : 2020 à 2030, janvier 2020, p. 6. et Banque mondiale, mai 2020. Calculs propres.

On préconisera, au vu de ces données, de faire fondre le déficit public davantage par la redistribution fiscale plutôt que par la réduction du déficit commercial. C'est là un chemin qui a déjà été parcouru, non, sans succès d'ailleurs, dans un passé proche.

On en voudra pour preuve les deux mandats de Bill Clinton qui ont vu le retour des excédents budgétaires entre 1996 et 1999 et qui se sont également caractérisés par une aggravation du déficit commercial. Ce dernier est, en effet, passé en 1996 de 1,19 % à 2,66 % du PIB en 1999.

Années	Surplus budgétaire (% du PIB)	Déficit commercial (% du PIB)
1996	0,9 %	-1,19 %
1997	1,6 %	-1,19 %
1998	2,3 %	-1,8 %
1999	1,1 %	-2,66 %
Moyenne (1996-1999)	1,475 %	-1,71 %

Source : *Ibid.*

CHINE VERSUS ÉTATS-UNIS. ANALYSE D'UNE RIVALITÉ...

La progression des inégalités aux États-Unis a été impressionnante depuis le début des années 1980. Le décile (c'est-à-dire la part correspondant à 10 % d'une population donnée) regroupant les contribuables les plus riches des États-Unis détenait 35 % du revenu national en 1980 contre 47 % en 2016²⁶. Il existe donc d'importantes marges de manœuvre sur le plan fiscal pour pratiquer de la redistribution aux États-Unis. Les données présentées par l'OCDE sont, d'ailleurs, particulièrement claires à ce sujet. En 2018, la fiscalité au sein des pays de l'OCDE était en moyenne de 34,26 % du PIB. Cette moyenne englobe des pays émergents comme le Chili, le Mexique ou la Corée du Sud.

Aux États-Unis, l'impôt mobilisait 24,33 % du PIB. Seuls deux États membres de l'OCDE, à cette époque, redistribuaient moins que les États-Unis d'Amérique. Il s'agit du Mexique et du Chili, dont les pressions fiscales respectives étaient de 16,18 et 21,07 % du PIB. La Corée du Sud, pour sa part, partageait davantage la richesse que les États-Unis avec une fiscalité équivalant à 28,42 % de son PIB.

Hormis deux nations latino-américaines, les États-Unis sont donc devenus, sous Trump, le pays le moins redistributif de l'OCDE²⁷. Si les États-Unis percevaient l'impôt à hauteur de la moyenne de l'OCDE, les pouvoirs publics auraient engrangé, en 2018, des recettes fiscales supplémentaires jusqu'à 10 % du PIB, c'est-à-dire 2 000 milliards de dollars. Les déficits budgétaire et commercial du pays auraient été plus que compensés, car les États-Unis auraient, dans ce cas de figure, bénéficié d'un excédent budgétaire de l'ordre de 4 % de leur PIB, à poser face à un déficit commercial de 3,11 % du PIB.

21

Biens publics internationaux et Chine

Ce retour en grâce de la redistribution fiscale aux États-Unis aurait permis à la Chine, plutôt que de financer les déficits américains, de fournir davantage de biens publics internationaux. Ces derniers correspondent à un concept qui a été développé par l'économiste

²⁶ World Inequality Database, 2017. Url : <<https://equitablegrowth.org/eight-graphs-that-tell-the-story-of-u-s-economic-inequality/>>. Date de consultation : 5 juin 2020.

²⁷ OECD, database, Tax revenue, Url : <<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm#:~:text=The%20tax%20burden%20is%20measured,USD%20and%20percentage%20of%20GDP>>. Date de consultation : 6 juin 2020.

Charles Kindleberger²⁸ (1910-2003). Les biens publics internationaux recouvrent cinq champs d'action des États. Il s'agit de :

– *l'organisation de marchés ouverts aux productions en provenance de l'extérieur*. Ce rôle de superconsommateur à l'échelle mondiale permet de doter sa devise nationale d'un statut incontournable dans les échanges commerciaux. Comme vu précédemment, les États-Unis, en raison du niveau élevé de leurs déficits, assument incontestablement, mais sans doute un peu trop, la fonction d'absorption de la production mondiale. De ce point de vue, l'hégémonie américaine continue à se maintenir, mais sur des bases, comme nous allons le voir, de plus en plus fragiles.

– *la capacité à fournir des financements de long terme à des partenaires en difficulté*. Jusqu'à présent, les États-Unis ont joué ce rôle via les interventions du FMI. On doit dans ce domaine signaler une perte de puissance de la part de Washington. En effet, les plans d'ajustement structurels du FMI ont apporté plus de problèmes que de solutions dans les pays où ils ont été appliqués. De surcroît, comme nous l'avons vu, les prêts consentis par le FMI sont nettement moins élevés que ceux accordés par la Chine. Pour mémoire, l'encours des prêts du FMI était de 45,5 milliards de dollars au dernier trimestre 2018²⁹. Il s'agit d'à peine 1 % du volume des prêts accordés par la Chine dans le monde. L'hégémonie américaine a clairement du plomb dans l'aile sur ce point.

– *mettre en œuvre un système de taux de change stable qui permet d'assurer la stabilité du commerce international*. De ce point de vue, le dollar semble incontournable dans l'immédiat. Mais comme nous allons le voir, sa prééminence sera de plus en plus contestée à l'avenir. Certes, en dépit de la situation économique particulièrement dégradée des États-Unis, le dollar n'a pas (encore ?) subi d'attaques spéculatives déstabilisatrices. Pourtant, le faible taux d'épargne intérieure des États-Unis rend de plus en plus inévitable une dépréciation du dollar sur les marchés dans les années à venir. Voilà pourquoi la devise chinoise, le yuan, gagne de plus en plus de terrain dans le monde. Cela dit, la sortie de l'hégémonie du billet vert ne constituera pas un chemin rectiligne, car les pays émergents ont jusqu'à présent toujours choisi d'avoir un taux de change compétitif face au dollar afin de doper leurs exportations

22

²⁸ Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (1973), University of California Press, Oakland, 2013.

²⁹ FMI, rapport annuel 2018, p. 47.

et ainsi se doter d'importantes réserves en devises. Pour ce facteur, les évolutions potentielles s'avèrent plurivoques, mais en tout état de cause, les États-Unis seront de moins en moins en mesure de faire à eux seuls la pluie et le beau temps dans le domaine monétaire.

– Assurer la *coordination macroéconomique du monde* et, par conséquent, éviter une politique du chacun pour soi à l'échelle internationale. De ce point de vue, la doctrine trumpiste du « *America First* » témoigne de la volonté d'une partie de l'opinion publique américaine de se défaire de ce rôle de chef d'orchestre. Le souverainisme de Trump substitue en réalité un mode d'action à un autre. La volonté de dégager des consensus a clairement été remplacée par le dessein d'imposer ses vues par le recours de plus en plus fréquent au coup de poing sur la table. Cet unilatéralisme, s'il devait se confirmer à l'avenir, risque de plus en plus de braquer du monde (y compris des alliés traditionnels) contre l'Oncle Sam. Pour l'heure, cet élément important des biens publics internationaux a été abandonné à Washington. La victoire de Joe Biden permettra d'observer un changement de donne important concernant ce volet. Les États-Unis voudront réintégrer cette modalité d'influence dans leur jeu stratégique. Il ne faut pourtant pas anticiper de cet éventuel revirement un retour de l'Amérique rayonnante de l'ère Clinton.

C'est que les États-Unis ont tellement actionné, depuis la crise de 2007-2008, un autre registre des biens publics internationaux qu'ils se retrouvent aujourd'hui en délicate posture. Il s'agit, en l'occurrence, de la *volonté d'agir en tant que « prêteur de dernier recours » dans les crises systémiques*. De ce point de vue, la Fed (la banque centrale des États-Unis) a, depuis 2008, joué à plein son rôle de prêteur international de dernier recours. Hélas, l'activisme de la Fed a débouché sur un amoncellement de dettes qui s'avèrent de plus en plus lourdes pour l'économie nationale. Dans les années 1990, le taux moyen d'endettement fédéral des États-Unis était de l'ordre de 60 à 65 % du PIB³⁰. C'était là un niveau tout à fait supportable. Ce seuil de 60 % était d'ailleurs celui qui était jugé, à la même époque, suffisant par les autorités européennes pour entrer dans le club de l'euro. Au demeurant, les taux d'endettement états-uniens et allemands étaient à cette époque parfaitement comparables. La dette publique fédérale

³⁰ Federal Reserve of Saint Louis, Economic Research, Federal Debt : Total Public Debt as Percent of Gross Domestic Product, Url : <<https://fred.stlouisfed.org/series/GFDEGDQ188S>>, date de consultation : 17 juin 2020.

allemande se situait, en effet, dans une fourchette allant de 55 à 60 % du PIB. Depuis l'éclatement de la crise financière de 2007-2008, la dette publique allemande est passée de 82,4 % du PIB en 2010 à 61,9 % en 2019³¹. Pendant ce temps, la dette fédérale des États-Unis a atteint les 107 % du PIB au dernier trimestre 2019³². Les thuriféraires de la mondialisation néolibérale argueront sans doute qu'« en raison de marchés financiers sous-développés et des contrôles existants sur les mouvements de capitaux, la Banque populaire de Chine ne peut jouer ce rôle [de prêteur en dernier ressort pour l'économie mondiale] »³³. Cela dit, on se demande bien où nous en serions aujourd'hui si la Chine n'avait pas mis, durant la grande récession, ses réserves de change au service de la relance de l'économie mondiale menacée à l'époque par une dépression comparable à la crise des années 1930. Il apparaît, de ce point de vue, que la Chine joue également un rôle croissant dans la stabilisation de l'économie mondiale.

24

La liste des biens publics mondiaux telle que dressée, il y a près d'un demi-siècle, par Charles Kindleberger mériterait cependant d'être actualisée pour inclure des éléments de santé publique et de protection de l'environnement. En 1973, le changement climatique, par exemple, ne constituait pas une question aussi préoccupante qu'aujourd'hui.

En se retirant de l'Accord de Paris sur le climat, les États-Unis n'œuvrent clairement pas de manière à mettre à la disposition des autres États un bien public international devenu incontournable, à savoir la sécurité climatique. Pendant ce temps, la Chine, une économie émergente, développe de façon particulièrement volontariste le secteur des énergies vertes qui sont « devenues une priorité stratégique pour Pékin. La Chine est le premier producteur d'ampoules à basse consommation, [...] de panneaux photovoltaïques et d'éoliennes. Elle produit 23 % de l'électricité photovoltaïque dans le monde et possède 25 % du parc éolien à l'échelle de la planète [...] devant les États-Unis. [...] Le géant asiatique investit aussi massivement dans le secteur [des énergies propres]. Il a dépensé 118 milliards d'euros en 2017 et 100 milliards d'euros en 2018 en faveur des énergies vertes, soit près de 40 % du total des investissements mondiaux. C'est une

³¹ Banque mondiale, juin 2020.

³² Federal Reserve of Saint Louis, *ibid.*

³³ Blog de Helmut Reisen, « Kindleberger's Global Leadership Concept: A Scorecard for China », Germany & the US, Url : <<http://shiftingwealth.blogspot.com/2015/03/kindlebergers-global-leadership-concept.html>>. 17 juin 2020.

course effrénée. Toutes les heures, en Chine, l'équivalent d'un terrain de football est équipé en panneaux solaires. L'année dernière, près de Shanghai, la plus grande centrale solaire flottante a été inaugurée. Elle produit de l'électricité pour une ville de la taille de Nancy »³⁴.

On formulera le même constat en ce qui concerne le vaccin destiné à lutter contre le coronavirus. Les grandes puissances sont actuellement engagées dans une course-poursuite pour mettre au point un procédé de vaccination contre la Covid-19. À ce sujet, les récentes déclarations du président chinois Xi Jinping, assurant que si la Chine trouvait la première un vaccin, elle le mettrait à la disposition de toute l'humanité, ont été d'évidence perçues comme une promesse d'amélioration de la sécurité sanitaire dans une série de petits pays d'Afrique et d'Amérique latine. A contrario, la marchandisation des politiques de la santé, dans la veine du néolibéralisme américain, ne permet guère de susciter les mêmes espérances que le projet annoncé par Pékin de mettre un subside de 2 milliards de dollars à la disposition des pays du Sud frappés par la Covid-19³⁵.

Au détour de cette exploration de la question des biens publics mondiaux à partir de la typologie dressée par Charles Kindlerberger, il apparaît qu'hormis la fonction d'absorption de la production mondiale, la Chine est actuellement en passe de concurrencer l'Oncle Sam. Le monde a bien changé depuis le milieu des années 1970. Nous avons pu constater que les dimensions de santé publique et de protection de l'environnement importaient alors moins qu'aujourd'hui. Or, dans ces domaines d'importance stratégique, la Chine a depuis peu pris une longueur d'avance sur les États-Unis. Pékin devient donc un fournisseur de biens publics de plus en plus crédible dans le monde, et ce, au détriment de Washington.

25

Actualisation du cadre théorique kindlerbergerien

La lecture de Kindlerberger ne doit toutefois pas donner lieu à la multiplication de parallélismes historiques boiteux. Les recherches de Kindlerberger visaient à identifier les racines de l'instabilité économique et politique ayant débouché sur la Seconde Guerre

³⁴ *Reporterre*, Le quotidien de l'écologie, 13 décembre 2019. Url : <<https://reporterre.net/La-Chine-une-inquietude-pour-le-climat-mondial>>. Date de consultation : 1^{er} juin 2020.

³⁵ *El Cronista* (Argentine), édition du 18 mai 2020 mise en ligne.

mondiale. Selon la grille de lecture kindlerbergerienne, le refus des États-Unis d'assumer en lieu et place du Royaume-Uni, à la puissance alors déclinante, une position hégémonique explique la montée des nationalismes et le cataclysme qui s'est ensuivi en Europe. Force est de constater que cette analyse cadre bien avec les faits tels qu'ils se sont déroulés au lendemain de la Première Guerre mondiale. Après leur intervention décisive sur le théâtre des opérations en Europe, les États-Unis ont, en effet, choisi, dès 1918, de se reconcentrer sur le développement de leurs industries arrivées au stade de la consommation de masse.

Cette logique d'action constitue l'arrière-fond idéologique qui explique l'adoption en 1930 de la loi Hawley-Smoot qui, alors que le monde se débattait dans les affres de la dépression des années 1930, frappait d'importantes taxes un nombre limité de biens importés aux États-Unis. En effet, 63 % du volume des importations des États-Unis n'était pas taxé en 1933. Concernant l'effet économique de la loi Hawley-Smoot, celui-ci a été exagéré comme facteur d'aggravation de la crise. La part des exportations dans les PNB des pays occidentaux était à cette époque particulièrement faible. Pour les États-Unis, les ventes à l'étranger représentaient à peine 7 % de leur PNB³⁶.

Cet état de relative fermeture explique d'ailleurs pourquoi les politiques keynésiennes de relance ont pu fonctionner. On citera utilement à ce sujet un vieil ouvrage analysant, au détour des années 1980, le passage du keynésianisme au néolibéralisme. « Par ailleurs, depuis 1945, on assiste à une ouverture toujours plus grande des économies industrielles au commerce mondial. [...] Toute politique de relance bute contre cette ouverture. L'augmentation de la demande se traduit par des importations supplémentaires non seulement de matières premières et d'énergie mais [également] de biens d'équipement et [...] de consommation. Sans une capacité d'exporter plus, le déficit extérieur s'aggrave. La spéculation contre la monnaie nationale risque d'être d'autant plus forte que les capitaux étrangers cherchent, dans ces conditions, à quitter le pays. Dans certains cas, les effets de la relance sont plus sensibles à l'étranger que dans le pays où le gouvernement cherche à la promouvoir »³⁷. En réalité, la loi Hawley-Smoot a été essentiellement désastreuse d'un point de

³⁶ Peter Temin, *Lessons from the Great Depression*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts), 1991, p. 46.

³⁷ François Partant, *op. cit.*, p. 17.

vue politique puisqu'elle a laissé la bride sur le cou aux mouvements revanchards et réactionnaires qui sévissaient dans l'Europe en crise après les précaires conquêtes de la classe ouvrière de 1918. Les États-Unis signalaient, en fin de compte, au reste du monde que s'ouvrait une ère de « chacun pour soi et Dieu pour tous » dans les relations internationales. C'est précisément sur ce point que les parallélismes entre les années 1930 et la situation actuelle s'avèrent inopérants. En effet, la Chine veut prendre au sérieux son rôle de grande puissance en fournissant des biens publics internationaux et ce sont les États-Unis qui l'en empêchent, comme en témoigne la participation contrariée par Washington de la Chine au fonctionnement du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale.

La montée en puissance de la Chine s'accompagne, depuis une quinzaine d'années, d'une pression exercée par Pékin pour détenir une plus grande part du capital du FMI et donc se positionner davantage en fournisseur de biens publics internationaux. Pour mémoire, le FMI est une institution qui a été créée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale sous le patronage des États-Unis. Ces derniers y détiennent une minorité de blocage. En effet, l'adoption des décisions au sein du FMI requiert 85 % des voix et Washington dispose de 17,46 % des droits de vote. Rien ne peut donc se décider au FMI sans l'aval des États-Unis. En 2015, une réforme est intervenue pour refléter davantage le poids des pays émergents. Jusque-là, la Chine détenait environ 3 % du capital du FMI. Certes, « l'Allemagne n'est plus que le quatrième actionnaire avec 5,3 % des droits de vote. La France et le Royaume-Uni connaissent une réduction de leurs droits de 4,3 % à 4 % chacun »³⁸ et la Chine détient aujourd'hui 6,41 % du capital du FMI alors que « les droits de vote de l'Inde sont passés de 2,3 % à 2,6 %, ceux du Brésil de 1,7 % à 2,2 %, ceux de la Russie de 2,3 % à 2,6 % »³⁹. Cependant, la réforme de 2015 peut, avec le recul, être considérée comme purement cosmétique. Pour s'en convaincre, on mentionnera le fait que la Belgique (11 millions d'habitants) possède aujourd'hui une part plus grande du FMI (1,35 %) que l'Indonésie (0,98 % du capital du FMI et 267 millions d'habitants).

³⁸ *Le Monde* (14 janvier 2018) évoque la naissance d'une « nouvelle science interdisciplinaire »...

³⁹ Jacques Igalens, « La collapsologie est-elle une science ? », *The Conversation*, 23 novembre 2017.

De surcroît, on relèvera que l'importance des États-Unis au sein du FMI s'est accrue puisque leur part est, en cinq ans, passée de 16,75 à 17,46 %. Face aux États-Unis, la Chine et la Russie ne disposent ensemble que de 9,12 % du capital du Fonds. À rebours des évolutions qui ont vu les émergents occuper une place de plus en plus importante au sein de l'économie mondiale, le FMI reste donc un bastion occidental. Ce décalage doit être souligné puisque depuis 2015 les pays riches représentent moins de la moitié du PIB mondial. Ce contraste, pour le moins saisissant, s'explique par un blocage des États-Unis. C'est ainsi qu'en 2019, la tentative des pays émergents visant à redistribuer les droits de vote au sein du FMI a été unilatéralement contrecarrée par les États-Unis, malgré le soutien de la majorité des États membres. La fin de non-recevoir de Washington était essentiellement motivée par le désir de limiter l'influence de la Chine au sein de l'institution⁴⁰.

Le passage de relais entre la Chine et les États-Unis n'a, comme on le voit, rien d'évident. Ces difficultés sont susceptibles d'alimenter une lutte plus ou moins âpre pour l'hégémonie entre Pékin et Washington. « Une époque intéressante est toujours une époque énigmatique, qui ne promet guère de repos, de prospérité, de continuité, de sécurité » (Paul Valéry). Nous vivons incontestablement une époque intéressante...

Juin 2020

Résumé :

L'opposition entre la Chine et les États-Unis focalise l'attention des commentateurs depuis l'élection de Trump. Pourtant, la rivalité avec Pékin habite le discours des élites américaines depuis plus longtemps. Voilà pourquoi la presse *mainstream* outre-Atlantique dénonce régulièrement l'impérialisme chinois et occulte, au passage, le fait que les déficits de l'économie américaine nourrissent chez le chef de Washington la tendance à utiliser la force militaire pour financer sa dette publique. Les tensions entre les deux pays procèdent dès lors davantage du désir d'empêcher Pékin d'accéder au rang de grande puissance alors que la Chine est devenue un important fournisseur de biens publics internationaux.

⁴⁰ Bretton Woods Project, *US blocks IMF voting rights redistribution*, 12 décembre 2019. Url : <<https://www.brettonwoodsproject.org/2019/12/imf-voting-rights-redistribution-blocked-by-the-us/>>. Date de consultation : 23 juin 2020.