

La politique commerciale des États-Unis : entre le protectionnisme et le libre-échange

Bruno Hamel (c)

Continentalisation, Cahier de recherche 91-6, août 1991

Dans le cadre de cette étude, il s'agira de se pencher sur les grandes orientations qui caractérisent la conduite de la politique commerciale des États-Unis et qui influencent la constitution d'un espace économique intégré en Amérique du Nord. Dans cette perspective, nous départagerons cette politique commerciale en trois axes, à savoir les dimensions multilatéraliste, bilatéraliste et protectionniste. Nous consacrerons une partie du présent rapport à chacune de ces tendances.

D'emblée il faut bien souligner que ce découpage commode, s'il permet une meilleure saisie des lignes de force d'une politique commerciale qui autrement apparaîtrait opaque à plus d'un, comporte nécessairement des limites. Ainsi, et comme nous le verrons rapidement, il est clair qu'à plus d'une occasion il faudra bien mettre en parallèle des tendances que nous poserons comme distinctes mais qui sont néanmoins indissociables.

L'étude en détail d'une politique commerciale aux ramifications aussi nombreuses gagne à être enrichie d'une certaine prise en compte des rapports institutionnels qui la définissent. Cela est rendu d'autant plus nécessaire que ce sont ces mêmes rapports qui fondent certaines des approches théoriques les plus importantes en ce qui a trait à l'étude des politiques commerciales, en général, particulièrement celle des États-Unis. Nous verrons donc brièvement ces grandes approches théoriques.

Quelques approches théoriques

L'étude des politiques commerciales a largement été marquée par l'analyse de la dynamique qui culmine dans les mesures protectionnistes d'un pays donné. Ainsi, on a beaucoup pensé l'analyse de ces politiques, et plus précisément la question du protectionnisme, en termes de recherche des rentes et des avantages économiques et commerciaux que procurent les différentes orientations des politiques commerciales. On connaît déjà les grands axiomes de ces réflexions.

Alors qu'on sait dans quelle mesure le protectionnisme implique des coûts largement diffusés parmi les consommateurs, ce sont les producteurs et les firmes qui bénéficient des mesures de protection. Cette dynamique ne peut que mettre en relief l'importance des pressions politiques et économiques qui s'exercent sur les cadres et les agents institutionnels responsables de l'élaboration de la politique commerciale. De plus, il est clair que cette même dynamique gagne en complexité lorsqu'elle traverse un régime politique qui se veut aussi ouvert que celui des États-Unis. Conceptualiser l'étude d'une telle politique commerciale devient alors nécessaire.

Trois types d'approches sont empruntés afin de rendre compte de cette politique particulière, soit des approches axées sur le système international, la société nationale ou l'agent étatique. Par exemple, les théoriciens de la stabilité hégémonique adhèrent à une approche par le système international. Dans ce contexte, les politiques adoptées par les États-Unis sont dites conditionnées par leur position de puissance relativement aux autres pays. La seconde démarche, centrée sur la société nationale, vise à expliciter les politiques gouvernementales par l'analyse des rapports de force entre différents groupes de la société. Dans le cas de la politique commerciale

des États-Unis, l'oeuvre de Schattschneider, à cet égard, en est une illustration magistrale. La dernière approche fondée sur l'étude des rapports institutionnels au sein même des appareils étatiques sera celle qui guidera largement l'étude que nous nous proposons de faire de la politique commerciale des États-Unis.

L'approche axée sur l'État recouvre en soi différentes démarches mais qui relèvent toutes de la même logique. Aux fins de ce rapport, nous présenterons donc deux des principales approches théoriques à savoir l'approche *institutionnelle* et celle qui se réclame de l'école du *public choice*.^[1]

L'approche institutionnelles implique une certaine autonomie des agents politiques responsables de l'élaboration des politiques commerciale et économique, elle postule donc que les politiciens et les fonctionnaires sont à même d'influencer de façon décisive l'orientation de la politique commerciale, notamment. De plus, les différents rapports institutionnels sont également déterminants en ce qu'ils témoignent de vastes mouvements et croyances qui traversent tout aussi bien une société nationale qu'une communauté d'états.^[2] Ikenberry, dans les lignes suivantes, résume bien les visées essentielles de cette approche :

It is not enough simply to explore the immediate struggle over policy by societal, governmental and transnational actors. While the process of policymaking is important, that process itself rests upon larger structures that influence, guide, redirect, magnify, and inhibit policy battles. Consequently, we need a better appreciation of the shaping and constraining role of the policy or institutional setting, as well as the historical dynamics that shape this institutional setting.^[3]

Dans le cadre de notre analyse nous nous inspirons de cette approche. En cela, il faudra bien voir en quoi ces paramètres institutionnels influencent les orientations de la politique commerciale des États-Unis.

Par ailleurs, Robert Baldwin est un autre auteur qui, en s'inspirant de la théorie du tarif endogène, a poussé plus avant une analyse qui s'est mis en branle dès 1935 avec Schattschneider. Ce dernier auteur a adopté une lecture qui s'inspire des réflexions poursuivies par l'école du *public choice* mais en poussant plus loin une analyse qui demeurerait souvent fondée sur le postulat que tous les agents recherchent un profit à court terme.^[4] Tout en prenant en compte des données institutionnelles, il prétend donc recentrer les pressions protectionnistes, mais aussi libre-échangistes, qui s'exercent sur les différentes instances responsables de la politique commerciale aux États-Unis. Sous plusieurs angles, nous pouvons dire que des études qui font autorité en la matière tels que les travaux de I.M. Destler^[5] participent de ce genre d'analyse tout en questionnant le simplisme de certaines hypothèses comme l'homogénéité du consensus des milieux d'affaires en faveur du protectionnisme.

Dans un cas comme dans l'autre, ce qui apparaît manifeste c'est la nécessité de prendre en compte les paramètres institutionnels qui définissent la politique commerciale que nous nous proposons d'étudier. De fait, aux États-Unis, tout l'échafaudage de la libéralisation commerciale après 1934 s'appuyait en large partie sur la mise en place de mécanismes gouvernementaux et politiques qui en garantirait le maintien et la promotion.^[6] En privilégiant une analyse des rapports institutionnels il ne s'agit pas, bien entendu, d'exclure les considérations liées à la place

des États-Unis dans le système international ou encore de nier le rôle de l'État dans la société civile étatsunienne. Bien au contraire. Nous pensons qu'en explicitant les orientations politiques prises par Washington nous serons plus à même de fonder une analyse des relations économiques internationales, telles que menées par les États-Unis, dans une optique plus conforme au système international. Cette dernière approche, malgré l'émergence de nouveaux acteurs internationaux comme les firmes transnationales, demeurant largement campée sur le concept d'État, comme acteur privilégié des relations internationales.

Les paramètres institutionnels de la politique commerciale des États-Unis.

Selon la Constitution des États-Unis, le pouvoir constitutionnel de définir la politique commerciale relève clairement du Congrès. Or, à mesure que s'est complexifiée, les tenants et les aboutissants de la politique commerciale des États-Unis, et à mesure qu'il est apparu nécessaire de diffuser les pressions protectionnistes qui convergeaient vers le Congrès, diverses prérogatives qui incombait au Congrès ont plutôt été remises sous la gouverne de la branche exécutive. C'est effectivement ce mouvement important qui a mis un terme à l'épisode protectionniste du début des années trente.[\[7\]](#)

Compte tenu de l'importance des enjeux commerciaux que représente tout aussi bien le marché américain que les orientations prises par la politique commerciale des États-Unis, il va de soi que les inter-venants sont nombreux et proviennent des milieux tout aussi bien publics que privés. Nous nous contenterons d'identifier les principaux acteurs du processus d'élaboration de la politique commerciale.

Disons tout d'abord que le Congrès, outre ses compétences constitutionnelles, intervient de façon décisive dans la définition de la politique commerciale ne serait-ce que par le biais des commissions du Congrès qui se penchent sur les questions commerciales. Au Sénat, la Commission des finances, la Commission de l'agriculture, de la nutrition et de la foresterie et la Commission du commerce et des transports jouent un rôle important. La Commission des voies et moyens, la Commission de l'agriculture et la Commission de l'énergie et du commerce de la Chambre des représentants complètent le tableau des acteurs d'importance au Congrès. Les secrétaires du président, dans des sphères qui sont d'intérêt pour ces commissions, doivent rendre compte au Congrès.

Du côté de l'exécutif, le président étant responsable des relations internationales, son intervention en matière commerciale est bien sûr décisive, particulièrement lorsque les questions commerciales s'imbriquent dans des considérations de *sécurité nationale* ou d'objectifs politiques internationaux.

Pour ce qui est des questions économiques et commerciales, le président est conseillé par le Conseil de la politique économique (CPE) tout en assurant la présidence du comité. Ce conseil rassemble tous les secrétaires dont les juridictions les amènent à participer à l'élaboration de la politique économique et commerciale des États-Unis (par exemple, le Département d'état, le Ministère du commerce, le Ministère du travail, etc.). De plus, des membres du Conseil économique du président et du Bureau de la gestion et du budget siègent également à ce comité. C'est à ce conseil que l'on retrouve le représentant des États-Unis au commerce (*U.S. Trade*

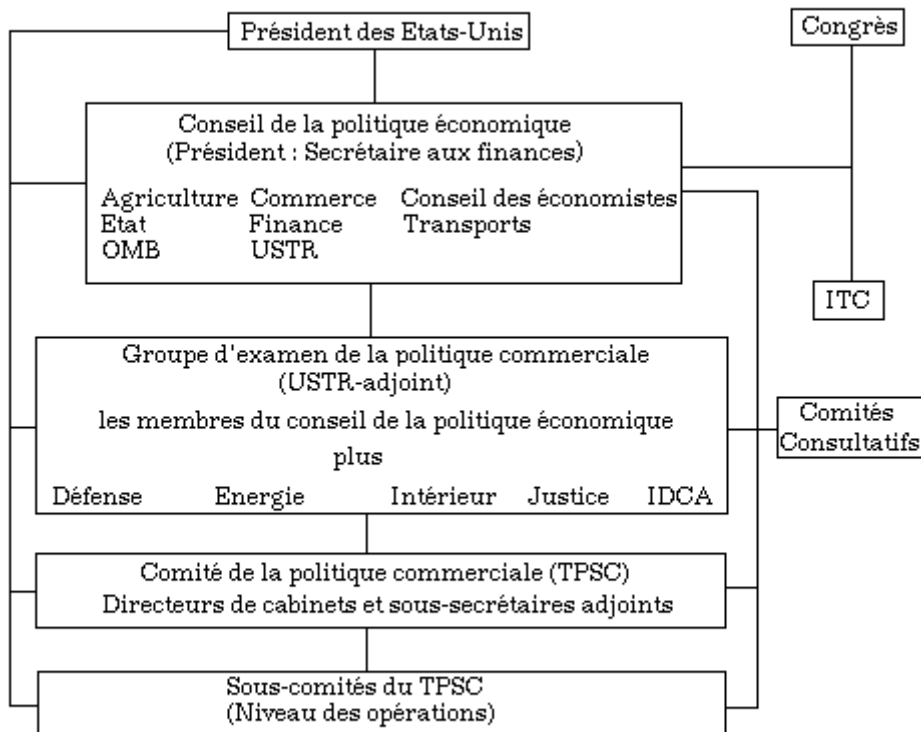
Representative).[\[8\]](#) Tout en étant en relation formelle avec le Congrès, le CPE entretient également des liens avec la Commission du commerce international (*International Trade Commission-ITC*) qui agit à titre d'organisme consultatif. C'est ce dernier organe qui est principalement responsable d'administrer la très grande majorité des mesures protectionnistes. La commission enquête et soumet ses recommandations au président lorsqu'elle juge approprié de prendre des mesures de représailles.[\[9\]](#)

Au Conseil de la politique économique est subordonné le Groupe d'examen de la politique commerciale (GEPC). Ce dernier conseil est présidé par le représentant-adjoint au commerce. Aux secrétaires siégeant au CPE, les secrétaires des Ministères de la justice, de la défense, de l'intérieur et l'énergie viennent s'ajouter dans les cadres du GEPC.

Par ailleurs, ces deux comités sont conseillés par différents organes consultatifs, le plus importants étant constitué par des intervenants du secteur privé soit le Comité consultatif pour la politique et les négociations commerciales.[\[10\]](#) Le tableau suivant illustre bien les grands paramètres d'élaboration de la politique commerciale des États-Unis.

Historiquement, l'essentiel des pressions protectionnistes s'est exercé sur la branche législative, c'est-à-dire sur les sénateurs et les représentants. Cependant, et cela est particulièrement manifeste à partir des années trente, la Maison-Blanche a incarné l'idéal libre-échangiste. En soulignant le rôle joué par le secteur privé dans la définition de la politique commerciale nous devons insister sur les objectifs poursuivis par un nombre croissant de gens d'affaires des États-Unis et qui ont rompu la simple opposition entre libre-échange et protectionnisme. En effet, avec les années quatre-vingts a émergé un nouveau type de revendication qui se pose à mi-chemin entre le protectionnisme ouvert et le libre-échange. C'est ce que Helen Milner a appelé la *troisième force*.¹¹ Ce dernier lobby en lice regroupe essentiellement des milieux d'affaires qui sont particulièrement sensible à la multinationalisation de la production. C'est le cas notamment avec les secteurs de la haute-technologie. L'intérêt de ces groupes passe par une détermination à percer les marchés étrangers plutôt que de réclamer ouvertement des mesures protectionnistes aux échelons nationaux, ce qui serait néfaste à leurs opérations de par leur caractère multinational. C'est dans ce contexte qu'a surgi avec une vigueur nouvelle un concept comme le commerce "déloyal" en matière d'accès aux marchés étrangers, en particulier le marché japonais.[\[12\]](#)

Appendice A : Organigramme des instances responsables de l'élaboration de la politique commerciale américaine.



L'approche multilatérale du commerce

Plusieurs auteurs ont souligné à quel point les affres du protectionnisme de l'entre-deux guerres ont contribué à faire de la libéralisation multilatérale des échanges un véritable idéal en matière de commerce. C'est en fait à partir de 1934 que s'établit une réelle préférence américaine pour le libre-échange.^[13] Or, dans le cadre la libéralisation multilatérale des échanges commerciaux qui se confirme dans l'après-guerre immédiat, une des visées fondamentales de la politique commerciale des États-Unis passe par l'instauration du GATT et la mise en place de certains grandes principes qui sont appelés à régir le commerce mondial. Au premier chef de ces principes on retrouve, bien entendu, le principe de la nation la plus favorisée (NPF). De plus, le GATT devait être fondé sur un régime d'autorité postulant au primat des règles et des processus d'arbitrage des différents plutôt que sur la recherche d'objectifs et de résultats concrets et à court terme. Comme nous le verrons plus loin, la façon avec laquelle ces deux axiomes caractéristiques du GATT se sont altérés au fil des ans rend bien compte du multilatéralisme qu'adopte les États-Unis depuis quelques années.

Bien que le rôle prédominant des États-Unis dans l'avènement du GATT ne soit plus à démontrer, la relation que ce pays entretient avec l'organisation de Genève est beaucoup plus nuancée. Afin de bien comprendre à quoi tient la dimension multilatérale de la politique

commerciale des États-Unis, il importe donc de définir une relation qui témoigne largement des visées multilatérales américaines.

Les relations avec le GATT

Comme on sait, les États-Unis sont un des signataires-fondateurs du GATT, bien que le Congrès n'ait jamais ni ratifié, ni approuvé et ni désapprouvé l'Accord Général. Nous avons déjà indiqué l'importance de la délégation des compétences en matière de commerce qui s'est effectuée à partir de 1934. Alors qu'à partir de ce moment le commerce mondial est devenu une véritable composante de la politique extérieure des États-Unis, cela a rendu possible la conduite de vastes négociations commerciales au niveau international. Aux yeux de plusieurs, les règlements du GATT ne sauraient s'appliquer aux côtés des autres législations américaines, pourtant la plupart des règles du GATT sont en fait des parties intégrantes des législations américaines. À cet égard, il est significatif que les derniers accords du Tokyo Round n'aient pas reçu l'approbation des instances politiques américaines.[\[14\]](#) Il faut néanmoins souligner que la règle juridique d'ancienneté (*later in time rule*) qui s'applique aux États-Unis implique que les législations américaines plus anciennes peuvent prévaloir au détriment de règlements plus récents, comme c'est le cas avec les différents articles du GATT.

Ce sont principalement les visées américaines qui ont présidé à l'élaboration des articles du GATT et qui, tout en se présentant en contra-diction avec l'esprit même de l'organisation dès sa fondation, sont aujourd'hui au centre des sérieuses remises en question dont fait l'objet le GATT. La question de l'agriculture et l'article XXIV (qui a rendu possible la constitution du Marché Commun mais aussi l'entente de libre-échange canado-américain) sont des exemples particulièrement éloquents.[\[15\]](#)

La ronde actuelle de l'Uruguay Round qui, en principe, venait à expiration en décembre dernier a non seulement été lancée à la demande expresse des États-Unis, mais elle place les principales revendications américaines au centre des négociations qui se sont avérées on ne peut plus laborieuses. Ainsi, les questions de l'agriculture, des textiles, les mesures de sauvegarde, les subventions au commerce et les services sont autant de points inscrits à l'ordre du jour de l'Uruguay Round.[\[16\]](#)

À bien des égards, ces dernières négociations sont considérées comme un véritable échec. Reprendre en détails les aléas des tractations concernant chacune de ces questions débordent de beaucoup les visées du présent travail. Toutefois, ce qui est clair, c'est le fait qu'elles ont échoué au niveau politique et que si les négociations multilatérales semblent avoir reprises, elles demeurent cantonnées au niveau technique et bureaucratique. De plus, il est de plus en plus vraisemblable que si ces négociations devaient connaître une fin abrupte, l'échec sera complet. Les positions américaines à cet égard sont des plus limpides. La représentante au commerce, Carla Hills, a en effet souligné à plusieurs reprises que les États-Unis préféreraient un échec intégral de l'Uruguay Round plutôt que la ratification d'accords qui ne satisferaient qu'à moitié les responsables américains.[\[17\]](#)

Pour plusieurs cet échec sonne le glas du mouvement de libéralisation multilatérale du commerce, du moins tel que nous l'avons connu depuis le milieu des années quarante, et la

confirmation de la tendance à la régionalisation des échanges commerciaux. Les répercussions sur la cohésion et l'avenir du commerce mondial sont évidemment importantes.^[18] Cependant, l'objet de notre étude nous dicte de nous limiter aux conséquences d'un échec ultime de ces négociations, voire du GATT lui-même, sur les orientations de la politique commerciale des États-Unis.

Outre les enjeux commerciaux colossaux que représentent l'inclusion dans les cadres du GATT de secteurs économiques de toute première importance pour les États-Unis, notamment les services et l'agriculture, un éventuel échec du GATT remettrait sérieusement en question la pertinence de déléguer à la branche exécutive des compétences qui auront clairement montré leurs limites. C'est donc dire qu'au-delà des intérêts commerciaux à courte vue, les négociations multilatérales du GATT représentent aussi, pour la Maison-Blanche, une ultime occasion de démontrer sa capacité à conduire la politique commerciale des États-Unis. Concrètement, à travers les derniers tiraillements politiques qui ont entouré la prolongation de la procédure législative rapide pour la ratification des traités commerciaux (*fast track authority*), le Congrès apparaît de plus en plus enclin à reprendre en main l'initiative en matière de commerce.

Ainsi donc, les récents démêlés au sujet de la reconduite de cette procédure soulignent non seulement les visées américaines vis-à-vis du GATT mais elle témoigne aussi de certaines dispositions de Washington à l'égard de relations commerciales bilatérales, comme avec le Mexique. Finalement, la prolongation de la procédure est la dernière joute politique qui rend compte des orientations éventuelles que prendra la politique commerciale des États-Unis.

Disons tout d'abord que cette procédure particulière fait partie de la loi commerciale votée en 1974.^[19] Cette procédure s'est avérée nécessaire après que l'administration Johnson eut consenti, dans le cadre du Tokyo Round, à réduire certaines barrières non-tarifaires. Le Congrès s'opposa à ces réductions en arguant que cela réduirait considérablement la capacité des États-Unis à faire des représailles sous le couvert des lois anti-dumping. Plus tard, Richard Nixon, affirmant que les partenaires commerciaux des États-Unis cesseraient de négocier des accords si le Congrès pouvait à sa guise en amender le contenu, fit la promotion de cette mesure, partie intégrante du *Trade Act* de 1974. La procédure a été reconduite pour une période de trois ans en 1988. En mai dernier, le Congrès en a prolongé l'application jusqu'en 1993.

La procédure implique que le Congrès dispose d'une période de 90 jours législatifs pour accepter ou rejeter un accord commercial sans toutefois pouvoir y apporter de modifications. Lorsque des droits de douanes ne font pas partie des négociations commerciales ce délai est écourté à 60 jours. Cette procédure peut être désapprouvée par le Comité des voies et moyens par un vote à la simple majorité. Cette procédure s'applique indistinctement aux ententes bilatérales ou multilatérales. Cela est une caractéristique importante puisque des démarches qui relèvent de logiques manifestement différentes se trouvent à emprunter la même voie législative. C'est le cas d'une éventuelle entente découlant de l'Uruguay Round mais aussi des pourparlers en vue de libéraliser les échanges commerciaux avec le Mexique. Dans les deux cas, le résultat de ces négociations devra être sanctionné par le Congrès.

L'essence même d'une telle procédure implique nécessairement que les branches exécutive et législative doivent coordonner leurs interventions en vue de conclure une entente commerciale

qui a toutes les chances d'être ratifiée. Les objectifs politiques internationaux de l'administration se fondent donc, à travers une telle procédure, aux aspirations plus strictement électorales des élus du Congrès.

Ainsi, la prolongation de la période d'application de la procédure rapide a été rendue possible suite aux différents échanges entre l'administration Bush et certains leaders démocrates influents du Congrès. Malgré que le Congrès se garde bien de vouloir intervenir directement dans la conduite de la politique commerciale des États-Unis, le Sénat et la Chambre des représentants demeurent des intervenants décisifs, et de plus en plus prépondérants, dans l'élaboration de cette politique.[\[20\]](#)

Le fait que le Congrès ait accédé à la demande de la Maison-Blanche de reconduire la procédure rapide, mais ce pour une période relativement courte, laisse à penser que les négociations de l'Uruguay Round devront aboutir rapidement.[\[21\]](#) Par ailleurs, les propos de démocrates influents tels que Lloyd Bentsen et Richard Gephardt témoignent bien du fait que les négociations commerciales devront rencontrer des objectifs qui cadrent plutôt mal avec les objectifs traditionnels de réciprocité qui ont caractérisé le mouvement de libéralisation multilatérale des échanges commerciaux. Ainsi, le Congrès a autorisé la Maison-Blanche à négocier des ententes dans le cadre de l'Uruguay Round en autant que les résultats de ces négociations permettent un démantèlement significatif des obstacles que rencontrent les exportations américaines. En d'autres mots, il s'agit de permettre aux biens et services des États-Unis de percer les marchés étrangers et de "niveler le terrain".[\[22\]](#) Cette façon de voir découle d'une vision unilatéraliste qui caractérise la politique commerciale des États-Unis et ce, avec plus d'acuité depuis le début des années quatre-vingts. Nous aurons toutefois le loisir d'explorer plus avant ce mouvement lorsqu'il s'agira de se pencher sur la dimension protectionniste de la politique commerciale américaine. Cependant, une telle attitude rend encore plus ardue la réalisation d'un compromis dans le cadre de l'Uruguay Round et remet même en question l'adhésion des États-Unis aux principes sur lesquels repose le GATT.[\[23\]](#)

Comme en s'en doute, les points de friction entre les positions des différents interlocuteurs à l'Uruguay Round sont nombreux. Par delà ces divergences, ce qui caractérise la politique commerciale des États-Unis à l'endroit du GATT c'est la transformation des paramètres fondamentaux de l'intervention du GATT.

Que ce soit à travers des accords bilatéraux de libre-échange avec Israël et le Canada ou par le recours à des mesures comme l'article 301, que nous verrons plus loin, les États-Unis ont bien démontré leur volonté de camper leur politique commerciale sur des résultats concrets. Cela distingue de façon importante le mode sur lequel opérait traditionnellement la politique commerciale américaine à savoir une approche fondée sur le multilatéralisme et surtout sur des procédures uniformes quant aux relations commerciales (*rules-based procedures*).[\[24\]](#) De fait, cette nouvelle orientation est explicitement reconnue par le gouvernement américain.[\[25\]](#)

C'est en effet ce mouvement qui peut rendre possible une politique commerciale qui autrement pourrait, à juste titre, être considérée comme souffrant de plusieurs contradictions. Appréhender les négociations commerciales sous cet angle, c'est-à-dire la recherche de résultats bien définis, permet de soutenir une action multilatérale tout en rendant possible des variantes bilatérales,

voire unilatérales, qui sont fonction de la même approche. Cette approche du cas par cas permet de mieux cibler les enjeux commerciaux, peu importe le fait que ces derniers relèvent d'orientations bilatérales ou multilatérales. Déterminer quelles sont les approches qui priment est une question à laquelle il est difficile de répondre. Cependant, cela souligne aussi la multiplicité des facettes de la politique commerciale des États-Unis. À défaut de déterminer les relations de subordination qui existent entre les différentes approches, nous pouvons néanmoins caractériser les relations qui se tissent entre le multilatéralisme et le bilatéralisme.

Les approches bilatérales

Le concept de bilatéralisme dans la conduite de la politique commerciale américaine est intimement lié à celui de réciprocité. Contrairement à la Grande-Bretagne victorienne, les États-Unis n'ont jamais versé dans le libre-échange unilatéral, comme l'illustre bien les lois commerciales de 1934 (*Trade Reciprocal Agreements*) et leurs influences sur la constitution du GATT.^[26] En effet, dès 1854 les États-Unis négociaient des ententes de réciprocité avec le Canada, puis avec Hawaï (1875) et Cuba (1903). Entre 1844 et 1899, les États-Unis négocièrent une douzaine d'ententes commerciales de ce genre.^[27] Bien que le concept de réciprocité fasse partie depuis longtemps de la politique commerciale américaine, la signification prise par ce concept au cours des deux dernières décennies apparaît tout à fait nouvelle. William Cline parle ainsi de réciprocité *agressive*.²⁸ La nouvelle définition de ce concept est importante non seulement parce qu'elle témoigne du genre de bilatéralisme que postule Washington mais aussi parce qu'elle permet de rendre compte du type d'adhésion des États-Unis au principe fondamental du GATT, à savoir la promotion d'un ordre commercial mondial fondé sur un appui inconditionnel à la clause de la nation la plus favorisée. Nous traiterons de ce type particulier de réciprocité dans la partie suivante. Pour le moment, il s'agira de voir en quoi les ententes bilatérales, avec le Canada et le Mexique par exemple, sont conformes au multilatéralisme que prétend soutenir les États-Unis.

Les autorités responsables de la politique commerciale des États-Unis justifient des mesures bilatérales en ce qu'elles représentent un *ajout* aux règlements du GATT. Ces mesures ne visent donc pas à supprimer ou restreindre la régulation faite par le GATT.^[29] Pour la plupart des pays participant à des accords bilatéraux, la justification officielle des responsables de la politique commerciale s'appuie sur la latitude offerte par l'article XXIV du GATT en ce qui a trait aux ententes régionales.^[30] Malheureusement, la plupart de ces justifications résiste mal à l'analyse^[31]. Non seulement la justification de cet article reposait sur des arguments économiques d'une pauvreté certaine, mais ses fondements juridiques demeurent encore plus problématiques. En effet, l'article XXIV implique essentiellement trois choses : a) que les participants aux ententes bilatérales maintiennent les barrières tarifaires à l'encontre des non-membres au niveau précédant l'entente; b) que les barrières doivent être éliminées sur une partie substantielle des échanges commerciaux et, finalement; c) que la libéralisation des échanges se fasse sur une période raisonnable. Des expressions comme niveau (de protection) précédant l'entente, portion substantielle et période raisonnable sont d'autant plus ambiguës qu'elles ne peuvent que rendre à peu près inopérant un tel article.^[32] Finalement, même prétendre que les ententes régionales ne dérogent pas à la lettre des règlements du GATT- encore faut-il voir leurs bien-fondés économiques et juridiques- elles cadrent plutôt mal avec les visées premières du

GATT, si ce n'est avec les propres objectifs américains originels de libéralisation du commerce.[\[33\]](#)

Tout en considérant la politique commerciale des États-Unis sous ses différentes approches il est donc difficile de voir comment une entente de libre-échange canado-américain, ou un continentalisme nord-américain, peut faire progresser plus avant la "bicyclette du libre-échange" tous azimuts. Si nous pouvons dire que ces ententes cadrent avec un véritable système commercial ouvert, cela n'est possible que dans une perspective où les États-Unis présentent ces ententes comme de puissants incitatifs à une libéralisation plus poussée des échanges, comme celle prônée dans le cadre de l'Uruguay Round. Dans ce contexte, une telle démarche doit nécessairement relever des différentes formes d'unilatéralisme pratiqués par les États-Unis et ainsi contrevenir à nombre de dispositions du GATT même. Il n'est donc pas inconcevable de penser qu'à vouloir trop renforcer les cadres du GATT, les États-Unis se trouvent plutôt à en miner les fondements.

Une telle stratégie pose bien entendu la question de savoir dans quelle mesure l'accès au marché américain peut effectivement agir comme levier tout en permettant de libéraliser le commerce mondial. En effet, le marasme dans lequel s'est enlisé l'Uruguay Round témoigne du fait que la carte du régionalisme nord-américain n'effraie guère les puissances commerciales japonaise et européennes.[\[34\]](#)

L'insuffisance de la menace que pourrait représenter, aux yeux des puissances européenne et japonaise, une zone nord-américaine de libre-échange, juxtaposée au manque de vraisemblance de l'argument qui veut que ces arrangements commerciaux puissent promouvoir une plus grande libéralisation multilatérale des échanges, rend encore plus crédible l'analyse qui ramène le continentalisme nord-américain au rang de solution de repli, dans lequel cas le libre-échange à deux ou même à trois se présente bien plus comme une alternative au multilatéralisme, tel que préconisé par le GATT, que comme un supplément au type de régulation effectuée par l'organisation de Genève.[\[35\]](#)

Afin d'illustrer les orientations prises par la politique commerciale des États-Unis, et aussi de montrer en quoi le bilatéralisme américain confine à un unilateralisme agressif, nous prendrons l'exemple du Mexique comme illustration des récentes mesures bilatérales qui peuvent éclairer d'éventuels paramètres d'un espace économique intégré en Amérique du Nord.

On sait que l'ambition du Mexique de libéraliser ses échanges commerciaux représente un véritable tournant historique. Nous nous appliquerons à montrer quelles ont été les répercussions, sur le Mexique, des récentes orientations de la politique commerciale des États-Unis. Il s'agit tout d'abord de souligner le fait que les négociations en cours en vue de libéraliser les échanges américano-mexicains ne peuvent être comprises isolément de la conduite plus large de la politique commerciale des États-Unis.

A bien des égards, le Mexique est un partenaire commercial des États-Unis bien particulier. Étant le troisième partenaire commercial des États-Unis, le Mexique n'a accédé que récemment au GATT, soit en 1986. Sans être partie contractante du GATT, le Mexique était néanmoins bénéficiaire du système généralisé des préférences (SGP). À partir du début des années quatre-

vingts, de nombreuses pressions ont été exercées sur le type de politique commerciale préconisée par Mexico. Tout d'abord, alors que le Mexique occupait le troisième rang en importance des pays bénéficiant du SGP avec des exportations de 2,2 milliards de dollars en 1988, suivant Taïwan et la République de Corée, la nouvelle loi générale sur le commerce de 1988 a permis au président des États-Unis de procéder à une importante gradation des plus importants pays bénéficiant du SGP. C'est ainsi que des dix pays comptant pour 85 pour cent des importations en franchise au titre du SGP, seuls le Brésil, la Thaïlande, la Malaisie et les Philippines- comptant pour 17,4 pour cent de l'ensemble de ces importations- demeurent bénéficiaires du SGP. En effet, en 1988, le président Reagan a procédé à la gradation de Taïwan, de la Corée, de Singapour et de Hong Kong. Par ailleurs, l'entrée en vigueur du traité de libre-échange israëlo-américain rend inopérants les privilèges garantis par le SGP.[\[36\]](#) Au cours des dernières années de nouveaux critères se sont ajoutés au SGP. Ainsi, le respect des droits de travailleurs et l'intolérance à l'égard des trafiquants de drogues sont désormais des critères qui ont conduit à la suspension des privilèges accordés en vertu du SGP.[\[37\]](#)

À partir de 1988, des modifications apportées au SGP accordent un pouvoir discrétionnaire important au président et au représentant au commerce qui peuvent déterminer unilatéralement des produits ou des pays à exclure du SGP.

Ces modifications ont accru l'intérêt du Mexique à s'assurer un accès aux marchés des États-Unis, d'autant plus qu'elles suivaient de peu les restrictions d'importations de produits agricoles en provenance du Mexique imposées en 1984 et fondées sur la faiblesse des normes sanitaires en vigueur au Mexique.

À peu près au même moment où le Mexique consolidait son adhésion au GATT en fonction d'exigences sévères, il entreprenait également des négociations bilatérales avec les États-Unis. En novembre 1987, les deux pays conclurent des accords de libéralisation commerciale sectorielle portant sur l'acier (suivant le recours à l'article 201-clauses de sauvegarde- et la mise en place des accords d'autolimitation des exportations), le textile et les boissons alcooliques. En fait, les négociations entreprises avec le Mexique ont permis de poser certaines des questions importantes discutées dans les cadres du GATT, à savoir les questions de la propriété intellectuelle et des obstacles aux investissements étrangers, notamment. Comme on le sait, la portée de ces négociations, à l'instar des négociations avec le Canada, s'est considérablement élargie au cours des derniers mois.

Par ailleurs, même des ententes régionales comme l'Initiative du Bassin des Caraïbes se sont doublées d'accords bilatéraux qui visent à offrir des *niveaux d'accès garantis* au marché des États-Unis, concernant certains produits textiles.

Ce que nous voulons mettre en relief c'est la propension des États-Unis à élargir considérablement, et cela est particulièrement évident dans le contexte des relations commerciales bilatérales, le spectre des considérations liées au commerce et, partant, de toute la définition de ce qui constitue l'équité en matière de commerce.[\[38\]](#) Par exemple, dans le contexte de l'accord de libre-échange avec Israël, le gouvernement américain a soulevé plusieurs objections en ce qui a trait à certains instruments de la politique fiscale israëlienne, notamment les taxes à l'achat qui ont des effets néfastes sur la consommation de produits importés à haute

valeur-ajoutée. Compte tenu de la structure canadienne des échanges commerciaux, à savoir des exportations de plus en plus fondées des ressources naturelles ou des produits de première transformation et des importations massives de produits finis, il n'est pas inconcevable que ce genre d'argument vienne remettre en question des taxes semblables qui s'appliquent au Canada.

Cette façon de dénaturer le concept de commerce déloyal, indissociable de la notion de libre-échange, relève de ce néo-protectionnisme qui lui-même s'incarne dans une rhétorique d'ouverture des marchés. L'ouverture des marchés est le maître-mot de cette stratégie qui, tout en voulant voir chez la plupart des partenaires commerciaux des États-Unis- surtout les plus sérieux concurrents- des partisans des distorsions commerciales, permet ainsi d'articuler les nouvelles formes de protectionnisme.

La question de mesurer le niveau d'ouverture et de protection des marchés n'est pas une mince affaire. Mais puisqu'une large partie des récentes stratégies commerciales américaines repose sur le postulat que le marché américain est de loin le plus accessible, implicitement, le fardeau de l'ajustement structurel aux mouvances commerciales doit nécessairement reposer sur les épaules des partenaires des États-Unis. Dans la prochaine partie, nous nous proposons donc de présenter la structure américaine de protection commerciale.

L'émergence du néo-protectionnisme : mythes, fantômes et réalités

Le tout premier projet de loi en matière de commerce, datant de 1789, contenait déjà quelques mesures protectionnistes quoique qu'elles apparaissent éminemment libérales par rapport à celles adoptées durant les décennies qui suivirent. En effet, le début du XIX^{ème} siècle fut caractérisé par un protectionnisme excessif.^[39] Comme ce fut le cas au cours de l'épisode de la guerre de Sécession, les conflits militaires commandaient des revenus croissants; la guerre permettait l'émergence de nouvelles industries; ces dernières, une fois la guerre terminée, réclamaient un protectionnisme accru, invoquant des arguments ayant trait, entre autres, aux "industries naissantes". Cette même dynamique caractérisa le début du XX^{ème} siècle et culmina dans la loi Smoot-Hawley de 1930.

L'historique du protectionnisme américain montre également qu'un concept comme l'*équité* en matière de commerce, du moins au sens où on l'entends de nos jours, n'a rien de bien nouveau. Il serait en fait un descendant hybride du "tarif scientifique" de 1908 : une mesure qui permettrait d'aplanir les différences de rendement commercial (*level playing field*).^[40] C'est donc dire que l'actuelle vague protectionniste qui semble déferler sur les États-Unis n'a de nouveau que son appellation.

Cependant, en présentant le cadre juridique, nous verrons à quel point les années trente se posent comme une période charnière en ce que, de nos jours encore, des législations datant de cette époque influencent le cours de la politique commerciale des États-Unis. Par ailleurs, les lois commerciales ratifiées au cours des vingt dernières années soulignent néanmoins les limites de ces lois qui mirent un terme au protectionnisme débridé des années de la Grande dépression.

Plusieurs lois recouvrent les relations et la politique commerciale des États-Unis. Ici nous ne retiendrons que les plus importantes, à savoir la Loi douanière de 1930, la Loi sur l'expansion du

commerce de 1962, la Loi de 1974 sur le commerce extérieur, celle de 1979 sur les accords commerciaux, la Loi de 1984 sur le commerce extérieur et le tarif douanier et, finalement, la Loi générale de 1988 sur le commerce extérieur et la concurrence. Le tableau ci-après rend compte des principaux articles :

Tableau 1.1 Principaux articles des lois commerciales des États-Unis

Loi et (article) Description et autorité(s) compétente(s)

1930 (VII.303) Législation anti-dumping et droits compensatoires. Le Département du Commerce détermine s'il y a subvention ou dumping, la Commission du commerce international (ITC) évalue les préjudices causés à l'économie américaine. La loi de 1988 facilite le recours aux mesures anti-dumping et aux droits compensatoires et élargi les pouvoir du Département du Commerce et du Représentant au commerce.

1930 (332) Enquêtes générales (effets sur les différentes branches industrielles américaines). Le président, la Commission des voies et moyens, la Commission des Finances, le Sénat, la Chambre des représentants ou l'ITC peut réclamer de telles enquêtes.

1930 (337) Pratiques d'importations déloyales causant préjudice ou ayant pour effet de monopoliser le commerce d'un produit aux États-Unis- généralement, par la violation d'un brevet. Ordonnance de l'ITC. Le président peut apposer son veto. La loi de 1988 a évacué la nécessité de démontrer qu'il y a eu préjudice effectif et a élargi l'application de cet article aux entreprises étrangères opérant aux États-Unis. En 1987, à la demande de la CEE, le GATT a constaté que cet article est incompatible avec les dispositions de l'Accord Général en ce qui concerne les produits importés.

1962 (232) Importations qui menacent la sécurité nationale (pour un produit en particulier). Le Département du Commerce fait recommandation au président qui rend une décision finale. Tout organisme privé, public ou département peut ouvrir une demande. La loi de 1988 a écourté la période d'achèvement des procédures de un an à 270 jours.

1974 (2) Ajustement commercial. Le Département du Travail enquête et détermine les compensations économiques qui doivent être versées suite au chômage engendré par une croissance des importations. Cet article est aussi connu sous le nom de "programme d'aide à l'ajustement commercial". La loi de 1988 permet au président de négocier avec le GATT et les participants aux accords bilatéraux de libre-échange pour que ceux-ci acceptent la perception d'une taxe uniforme qui ne dépasse pas 0,15 pour cent *ad valorem* des importations pour faire face à la concurrence des importations. Si ces négociations échouent, les États-Unis peuvent imposer cette taxe unilatéralement.

1974 (201) Clause de sauvegarde. L'augmentation des importations, lorsqu'elle constitue un préjudice important, peut faire l'objet d'une enquête par l'ITC qui fait recommandation au président. Celui-ci rend une décision finale mais qui peut être désavouée par le Congrès si elle diffère de la recommandation de l'ITC. Les mesures correctives vont des droits de douane aux contingents tarifaires en passant par des restrictions quantitatives aux importations et aux arrangements de commercialisation ordonnée. Cet article repose essentiellement sur l'article XIX

du GATT. La loi de 1988 prolonge l'application des mesures éventuelles de correction de cinq à huit ans.

1974 (406) Désorganisation du marché. Cet article est administré de la même façon que l'article précédent et conduit aux mêmes correctifs. Les importations de paratungstate en provenance de la Chine sont tombées sous le coup de cet article en 1987. Un accord de commercialisation ordonné est en vigueur jusqu'en septembre prochain.

1974 (301) Suite à toute mesure limitant le commerce extérieur des États-Unis, le Représentant au commerce peut recommander au président, dont la décision est sans appel, de prendre des mesures de rétorsions dont la sévérité est très variable. Les problèmes que soulèvent cet article méritent qu'on s'y attarde en particulier.

Source : GATT(1990), p.27-29 et p.175-178. Aussi Alan M. Rugman et Andrew D.M. Anderson (1987), *Administered Protection in America*, New York, Croom Helm, p.11.

Les droits moyens (non-pondérés) appliqués par les États-Unis sont de l'ordre 6,2 pour cent. Les produits industriels et les produits agricoles font l'objet respectivement de droits moyens de l'ordre de 5 et 3,3 pour cent. Par rapport aux dispositions de l'Accord Général, 98 pour cent des droits sont consolidés. Les droits américains moyens varient entre 1 pour cent pour les combustibles minéraux à 10,3 pour cent pour les textiles et les vêtements.

les mesures compensatoires et anti-dumping

Entre 1980 et 1989, 282 enquêtes au chapitre des mesures compensatoires ont été ouvertes. Les deux-tiers (199) de ces enquêtes se sont traduites par des des mesures provisoires. 75 ordonnances ont été émises en vertu de ces enquêtes. Le Mexique fut de loin le pays le plus durement touché par ce type de mesure. En effet, durant la période recensée, les États-Unis ont élevé douze ordonnances et quatre engagements contre le Mexique. Seulement sept enquêtes furent introduites à ce chapitre en 1980-81. Toutefois, l'année suivante, 75 enquêtes eurent lieu se soldant dans 46 cas par des mesures de rétorsion. A partir de 1984-85, les mesures compensatoires furent beaucoup moins utilisées (seulement 16 enquêtes ouvertes en 1988-89).

Tableau 1.2 Évolution des mesures anti-dumping prises par les États-Unis (1980-1989)

Période	Enquêtes ouvertes	droits définitifs	accords de suspension
1980-1981	13	4	1
1981-1982	25	3	1
1982-1983	38	7	1
1983-1984	44	22	0
1984-1985	61	13	0
1985-1986	65	25	0
1986-1987	40	30	2
1987-1988	33	22	1

1988-1989	62	27	0
total	381	153	6

Source : GATT(1990), p.208.[\[41\]](#)

Les statistiques ci-haut mentionnées ont trait aux mesures anti-dumping. Il est clair que leur recours a suivi une évolution fort différentes des mesures compensatoires. Non seulement leur nombre a-t-il augmenté à partir de 1985, mais les demandes en vue d'établir de telles mesures se sont avérées de beaucoup plus fructueuses que celles effectuées au début des années quatre-vingts. Les pays qui ont fait l'objet du plus grand nombre d'enquêtes sont le Japon (54), Taïwan (24), la Corée (23), tout comme le Canada. A ce chapitre, le Mexique se classe derrière la plupart des membres de la CÉE, ayant fait l'objet de 7 enquêtes.

Plus de la moitié (194) des mesures anti-dumping ont été prises au détriment des importations de produits d'acier et autres métaux communs. La part des importations recouverte par les enquêtes de l'ITC, responsable de ces mesures, s'élevait en 1987 et en 1988 à 0,21 et 0,37 pour cent respectivement du total des importations de marchandises des États-Unis.

les mesures de sauvegarde- article XIX de l'Accord Général

Durant la dernière décennie, les États-Unis n'ont recouru à cette mesure qu'en quatre occasions. De 1980 à 1984, ces mesures s'ap- pliquèrent aux ustensiles de cuisine en acier. De 1980 à 1983, les champignons en conserve; de 1983 à 1987, les motocyclettes de grosse cylindrée et, finalement, depuis 1983 des droits supplémentaires et des contingents globaux s'appliquent aux aciers spéciaux. Depuis 1950, les États-Unis ont invoqué l'article 201 (mesure de sauvegarde) vingt-sept fois, dont quatre fois entre 1980 et 1988. Depuis 1980, dix-neuf enquêtes furent effectuées par l'ITC. Cette commission a recommandé des mesures dans six cas et le président a acquiescé à ces recommandations dans quatre cas- que nous avons mentionné. Entre 1986 et 1990, seule la question des bardeaux de bois canadiens a fait l'objet de mesures en vertu de cette article.

les arrangements de limitation des exportations[\[42\]](#)

Depuis 1980, 64 de ces arrangements ont été introduits par les États-Unis. Il est à noter que 53 de ces dernières mesures ont été prises à partir de 1985. Seulement en 1987, 27 arrangements de limitation des exportations sont entrés en vigueur. Les pays visés en priorité sont la CEE (9 arrangements), la Corée (8), le Japon (6) et Taïwan (5). Les articles qui ont fait l'objet de ces mesures sont principalement les produits sidérurgiques (33) et les textiles et vêtements (14). Ces mesures, bien qu'elles aient largement été publicisées au cours des dernières années, ne sont pourtant pas nouvelles. En effet, en 1956, les États-Unis ont négocié une entente de limitation des exportations de produits textiles en provenance du Japon. En 1988, c'était près de 10 pour cent de toutes les importations des États-Unis qui étaient visées (pour une valeur de 43 milliards de dollars) par ces arrangements.

l'article 301

A bien des égards, l'article 301, Super 301 et Spécial 301, sont considérés comme les pièces-maîtresses de la nouvelle orientation de la politique commerciale des États-Unis visant à "niveler le terrain" et à ouvrir les marchés des partenaires récalcitrants, ce que certains auteurs ont qualifié d'unilatéralisme agressif.⁴³ A ce titre, nous nous attarderons plus longuement sur ces dispositions particulières.

L'article 301 fait partie de la loi de 1974 sur le commerce. Cet article a été amendé de façon importante en 1984 puis surtout en 1988. Définissons tout d'abord ces trois mesures. Les qualificatifs "spécial" et "super" font référence à l'article 301 originel tel que modifié en 1984 puis en 1988. L'article 301- régulier, pourrait-on dire- vise essentiellement à appliquer à l'échelon américain, le type de régulation effectuée par le GATT. En effet, il s'agit d'instaurer des mesures de rétorsion, le plus souvent sous forme de restrictions aux importations, aux politiques jugées déloyales de la part des partenaires commerciaux. L'objet de cet article est très large. Il vise à sanctionner toute pratique ou politique qui viole ou est inconsistante avec un accord commercial ou encore qui est injustifiable et qui porte préjudice ou restreint les échanges commerciaux des États-Unis. Cependant, l'article en question déborde largement les cadres du GATT non seulement en ce qu'il s'applique également aux pays qui ne sont pas parties contractantes du GATT mais aussi aux secteurs qui ne sont pas régulés par l'Accord Général.

Les enquêtes en vertu de cet article sont menés par le Représentant au commerce. Celui-ci n'est pas tenu de prendre action sous certaines conditions bien précises. Premièrement, le Représentant au commerce n'utilisera pas de l'article 301 si un comité d'étude du GATT a établi que les mesures ou les pratiques à l'étude ne contreviennent pas aux droits des États-Unis en vertu d'un accord commercial donné. Deuxièmement, si le Représentant juge que les partenaires impliqués ont pris des mesures suffisantes pour soit compenser les préjudices causés au commerce des États-Unis, soit démanteler les pratiques déloyales. Finalement, il est possible que les États-Unis tolèrent de telles pratiques si elles commandent des actions dont les coûts excéderont effectivement les bénéfices qu'on pourrait en retirer si elles étaient éliminées.

Lorsque le représentant au commerce établit que des pratiques sont déraisonnables ou discriminatoires[44], il peut prendre, sous réserve de l'approbation du Président, toute action qu'il juge suffisante afin de remédier aux pratiques visées. Les mesures qui s'offrent alors au Représentant peuvent aller de la suspension des privilèges et droits consentis en vertu d'un accord commercial à l'élévation de droits de douanes (ce que favorisent l'article). Le USTR peut aussi entreprendre des négociations afin d'amener les partenaires visés à éliminer d'eux-mêmes les obstacles aux échanges américains.

Entre 1975 et 1989, 79 enquêtes furent ouvertes sous le couvert des articles 301, et 301 modifiés. À partir de 1985, avec les modifications apportées par la loi de 1984 sur le commerce, l'USTR peut, de son propre chef, instituer des enquêtes sans l'approbation du Président. Par le passé, seuls des acteurs des milieux des affaires pouvaient commander des enquêtes. Les questions des services, des droits de propriété intellectuelle et de l'investissement ont fait l'objet respectivement de onze, trois et deux enquêtes. Cependant, l'essentiel des enquêtes visait les produits agricoles (37) et les produits manufacturés (23), dont huit enquêtes ouvertes en ce qui avait trait aux produits sidérurgiques.

En 1989, sous le couvert de ces articles, les États-Unis ont désigné certains pays comme étant passibles de mesures de rétorsion, notamment, le Japon, le Brésil et l'Inde.

Commentaires sur le protectionnisme et l'unilatéralisme américain

Avant de faire le point sur les différentes mesures prises par les États-Unis il importe de faire certains commentaires. Tout d'abord, nous dirons que malgré des pressions protectionnistes de plus en plus fortes, les marchés américains demeurent parmi les plus accessibles au monde. Par ailleurs, ce qui est autrement plus inquiétant est le type même de "protectionnisme" préconisé par Washington. En effet, alors que les États-Unis se refusent de plus en plus à assumer les coûts commerciaux inhérents à la promotion d'un ordre commercial libéral, ce sont les partenaires commerciaux des États-Unis qui doivent maintenant faire la preuve de leur adhésion au free but fair trade. Cela a des implications sérieuses lorsqu'on en vient à se pencher sur le protectionnisme américain d'un point de vue quantitatif. Les données recensées ne permettent que difficilement de considérer quel est l'impact de l'unilatéralisme américain à décider des règles du jeu commercial. À commencer par le Canada, de plus en plus nombreux sont les pays à tenter de s'accommoder des nouvelles formes de protectionnisme pratiquées par les États-Unis.

En même temps que les considérations commerciales prennent de plus en plus d'importance dans la poursuite de la politique extérieure américaine, on assiste également à l'élaboration de tout un système de régulation commerciale qui déborde les simples paramètres de la politique commerciale. Par exemple, l'Initiative des Amériques, dont un des buts avoués est de substituer le commerce à l'aide économique habituellement consentie aux pays d'Amérique du Sud, excède de beaucoup les juridictions du Département du commerce ou du Représentant au commerce. Il en va de même avec les récentes ententes conclues avec le Japon (Structural Impediments Initiative) dont plusieurs finalités sont de nature commerciale.[\[45\]](#)

Cependant, les mesures étudiées montrent essentiellement deux choses. Tout d'abord, à partir de 1985 les mesures d'autolimitation et de restriction volontaire des exportations se sont substituées aux mesures compensatoires. Les droits anti-dumping ont néanmoins été largement utilisés au cours des dernières années. En règle générale, on peut dire que les États-Unis ont appliqué un nombre croissant de mesures protectionnistes tout au long de la dernière décennie.

Deuxièmement, à l'étude de la politique commerciale suivant la loi générale de 1988, il appert que le Congrès affermit de plus en plus son influence sur la conduite de la politique commerciale. Cela participe d'une tendance qui s'est amorcée au début des années soixante-dix, avec la loi de 1974 sur le commerce, et qui doit nous amener à nuancer la capacité de la présidence à assurer un véritable leadership libéral en matière de commerce. Les modifications apportées à l'article 301 en 1988 rendent bien compte de l'intrusion du Congrès dans une sphère traditionnellement dévolue à la branche exécutive.[\[46\]](#)

Bien que nous ne soyons pas les seuls à partager ces conclusions, à savoir que, paradoxalement au libre-échange affiché par l'administration Reagan coïncide une poussée de facto du protectionnisme aux États-Unis, celles-ci méritent certaines explications.[\[47\]](#) Elles seront de trois ordres: institutionnelles, économiques et politiques.

Sur un plan institutionnel, I.M. Destler a analysé en détail les modes de définition de la politique commerciale des États-Unis. Selon lui, la donnée fondamentale qui permet d'expliquer l'émergence du nouveau protectionnisme est justement cette adhésion apparemment inconditionnelle du président Reagan au libre-échange multilatéral.^[48] Ce faisant, la politique commerciale poursuivie par les administrations Reagan ne pouvait qu'exacerber des pressions protectionnistes qui se sont de tous temps exercées sur le Congrès. Alors que le Représentant au commerce, qui se veut le tampon institutionnel entre les branches législative et exécutive, devait incarner une certaine influence, au moins en apparence, du Congrès dans l'élaboration de la politique commerciale; une des premières actions entreprises par l'administration Reagan fut d'en marginaliser le rôle. La charge protectionniste s'accumula rapidement au Congrès. Lorsque les pressions s'avèrent intenable pour les sénateurs et les représentants, elles débouchèrent avec fracas sur les lois commerciales de 1984 et de 1988, cette dernière, comme nous l'avons vu, remettant particulièrement en question l'autorité de la Maison-Blanche.^[49]

Le protectionnisme, en admettant qu'il émerge des revendications des milieux commerciaux qui se sentent lésés par les vicissitudes du commerce extérieur, est un mouvement qui est indissociable des considérations économiques et monétaires. C'est donc à la revue de ce deuxième type d'explications que nous allons procéder.

Sans parler de la montée des nouvelles puissances commerciales (Malaisie, Thaïlande, Brésil, etc.) et les succès impressionnants des exportateurs du Pacifique, qui sont des facteurs au sujet desquels la documentation abonde; on ne s'étonnera guère du fait que certaines des explications les plus pertinentes ont trait à la balance des paiements des États-Unis et à la question du dollar.

Les accords du Plaza s'avérant un échec, du moins à court terme, la balance commerciale ne montrait guère de signes d'amélioration. Indirectement, cela rendait plus attrayant des mesures plus spécifiquement commerciales, lire une protection accrue. Le fait qu'un dollar dévalué ne permettait qu'une faible appréciation du prix des biens importés a, pour un temps, semé la perplexité chez les économistes. Deux types d'explications ont été fournies à cet égard. Premièrement, certains auteurs ont prétendu qu'une dévaluation du dollar ne saurait avoir d'effets significatifs (et réduire les déséquilibres commerciaux et ainsi les pressions protectionnistes) tant que régnerait une "hystérie" au sujet du dollar.^[50] Ce type d'explication postule que les Japonais, ayant investi massivement sur les marchés américains, auraient procédé du même coup à une fixation implicite des prix pour se maintenir sur les marchés. Ces investisseurs et ces producteurs préféreront absorber la dévaluation du dollar plutôt que de fermer les installations. Une explication alternative à celle-ci voudrait que les biens importés aient comporté une prime à la rareté depuis l'émergence des restrictions "volontaires" aux exportations et de la surévaluation du dollar américain. En dévaluant le dollar, c'est tout d'abord cette prime qui a été supprimée, n'altérant que légèrement les prix sur les marchés américains.^[51]

Encore que ces explications soient tout à fait pertinentes elles demandent néanmoins à être complétées par certaines considérations politiques. Il est vrai que les problèmes commerciaux qui affligent les États-Unis à l'heure actuelle n'ont guère de commune mesure dans l'après-guerre. Pourtant, à certains moments, durant les années soixante, notamment, les États-Unis ont été confrontés à des ennuis d'ordre monétaire et économique sans pour autant recourir au

protectionnisme, même larvé. Dans ce contexte, la fin du consensus politique en faveur du libéralisme représente une donnée importante pouvant expliquer le néo-protectionnisme des années quatre-vingts. Brzezinski, par exemple, retrace l'origine de la fracture du consensus bipartiste aux lendemains de la guerre du Viet-Nam.^[52] Dans le cas particulier de la politique commerciale, les dernières années ont bien montré la fracture idéologique qui sépare le Congrès de la Maison-Blanche et aussi la fragilité du consensus libéral d'après-guerre. Or, un tel état de fait ne pouvait que conduire à une influence croissante du Congrès dans la définition de la politique commerciale, de par les pouvoirs constitutionnels qui lui sont attribués. Il semble bien que ce soit là une leçon de l'histoire négligée par l'administration Reagan. Le pouvoir attribué à la Maison-Blanche en matière de commerce international est emprunté au Congrès. Les négociations en vue d'en arriver à la prolongation de la procédure législative rapide montre bien que le Congrès demeure la dernière instance décisionnelle en la matière. Un libéralisme dogmatique se tramant dans une confrontation politique et institutionnelle avec le Congrès non seulement nuit aux pouvoirs de la Maison-Blanche mais risque aussi de plonger le tissu des relations commerciales américaines dans les eaux du protectionnisme.

Conclusion

Le 22 septembre 1985 étaient conclus les Accords du Plaza. Peut-être moins spectaculaire quant à son annonce, le président Reagan révélait également le même jour ce qui allait camper l'essentiel de la politique commerciale des États-Unis pour les années à venir. Son plan reposait sur trois axes bien définis.^[53] Ce sont précisément ces différents axes que nous avons cherché à analyser dans le présent rapport.

Plus particulièrement nous avons voulu voir en quoi ces différentes approches étaient compatibles entre elles et en quoi elles pouvaient éclairer les modes de mise en place d'un espace économique intégré en Amérique du Nord. L'ensemble de cette analyse nous amène à conclure que non seulement l'adhésion des États-Unis à une libéralisation multilatérale du commerce est compromise par le recours à des instruments bilatéraux, mais ces derniers découlent d'un unilatéralisme qui menace l'ensemble du tissu commercial mondial.

Tout en voulant montrer en quoi consistait les formes de protectionnisme pratiquées par les États-Unis, nous avons vu que ce protectionnisme relève d'un unilatéralisme largement incompatible avec une adhésion à l'Accord Général. Néanmoins, ce protectionnisme larvé se présente comme un élément-clé pour parvenir à une libéralisation bilatérale ou régionale.

L'échec, ou du moins les piétinements, de l'Uruguay Round illustrent bien l'inadéquation d'une telle démarche en vue de promouvoir une libéralisation plus poussée des échanges. Dans ce contexte, nous devons souligner la volonté des États-Unis de donner une nouvelle vigueur au GATT, que ce soit par l'inclusion de nouveaux secteurs économiques ou l'instauration de nouvelles règles. Le fait même que les États-Unis doivent recourir à des moyens comme les articles 301 afin de forcer l'ouverture des marchés est beaucoup plus qu'un paradoxe de la *realpolitik*. Il met en relief les limites de la vision américaine des rapports commerciaux internationaux : premièrement, le type de régulation économique que doivent effectuer les gouvernements dans les cadres mêmes des état-nations, deuxièmement; les limites au pouvoir des États-Unis à renforcer une discipline libérale en matière de commerce.

Il est facile d'affirmer quelques années après l'entrée en vigueur du traité de libre-échange canado-américain, que le Canada était un proie facile devant cet unilatéralisme agressif. La question de savoir si le Canada ou le Mexique ont les moyens d'offrir une résistance sérieuse à l'arsenal protectionniste^[54] qui est maintenant en place à Washington, si ces pays de puissance intermédiaire ont les moyens de leur nationalisme, ne trouvera probablement réponse que dans la négative.

Par ailleurs, ce qui semble avoir été négligé dans l'étude des orientations de la politique commerciale des États-Unis est la nature même du protectionnisme. En effet, c'est à vouloir comprendre ce protectionnisme de second type, qu'on peut mieux évaluer les avenues éventuelles que prendront les échanges commerciaux internationaux. Latroisième force qui a engendré la stratégie d'ouverture des marchés et de nivellement du terrain commercial est en fait la seule solution aux différents paramètres qui nous intéressent. Les avantages d'une telle stratégie néo-protectionniste permet de soulager le Congrès de ses démons protectionnistes tout en permettant à la Maison-Blanche de maintenir, au moins au niveau des apparences, son biais libre-échangiste; elle permet par ailleurs aux milieux d'affaires américains de poursuivre le mouvement de multinationalisation des opérations, de la production et bien sûr des flux de biens et services sans avoir à subir une concurrence "déloyale" sur les marchés américains. Pourtant, une telle démarche de libéralisation des échanges, fondée sur un protectionnisme coercitif, soulève d'ores et déjà la question de savoir dans quelle mesure la politique commerciale des États-Unis demeurera cantonnée à l'intérieur d'un protectionnisme défini de façon étroite. La nouvelle conception des avantages comparatifs, telle qu'elle transparaît dans l'affaire des droits de coupe au Canada, ou encore l'élargissement de l'éventail des questions reliés au commerce pointent vers un unilatéralisme de plus en plus débridé de la part des États-Unis en matière de commerce.

Enfin, une telle dynamique montre aussi que les processus de libéralisation des échanges, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux, résultent en une intégration qui déborde de beaucoup les simples cadres du commerce. Dans ce contexte, les mouvements de mondialisation du commerce et de l'économie participent d'une logique qui, tout en montrant l'inadéquation de certaines autonomies nationales, s'impose à partir des conceptions de Washington et au-delà des organisations inter-nationales.

¹*Une bonne revue de ces deux approches est faite par Michael J. Trebilcock, Marsha A. Chandler et Robert Howse (1990), *Trade and Transitions: A Comparative Analysis of Adjustment Policies*, New York et Toronto, Routledge, p.171-178. Lire aussi Keith Alger (1990), *The Political Economy of U.S. Trade Policy: An Evaluation of Theory*, New York et Londres, Garland Publishing.*

Références

*[1] Une bonne revue de ces deux approches est faite par Michael J. Trebilcock, Marsha A. Chandler et Robert Howse (1990), *Trade and Transitions: A Comparative Analysis of Adjustment Policies*, New York et Toronto, Routledge, p.171-178. Lire aussi Keith Alger (1990),*

The Political Economy of U.S. Trade Policy: An Evaluation of Theory, New York et Londres, Garland Publishing.

[2] Parmi ceux qui ont élaboré avec le plus de brio cette approche particulière, on lira John G. Ikenberry (1988) "Conclusion: an institutional approach to American foreign economic policy" in John G. Ikenberry; David A. Lake et Michael Mastundo (eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, p.219-243. Lire aussi Peter J. Katzenstein (1976), "International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States", *International Organization*, vol.30, p.1-45.

[3] Ikenberry (1988), p.222.

[4] Robert Baldwin (1985), *The Political Economy of U.S. Import Policy*, Cambridge, Mass., MIT Press. Certaines de ces variantes se réclament plus explicitement de cette école. Lire, par exemple, Patrick A. Messerlin (1981), "The Political Economy of Protectionism: The Bureaucratic Case", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol.117, p.469-496. Bien que les travaux de cet auteur peuvent s'apparenter à ceux de Baldwin, Messerlin n'attribue pas une grande autonomie aux politiciens. D'autres auteurs, c'est le cas de Réal P. Lavergne (1983), *The Political Economy of U.S. Tariffs: An Empirical Analysis*, Toronto, Academic Press., ont ouvert une voie intéressante en s'appliquant à prendre en considération des facteurs exogènes au système politique américain.

[5] I.M. Destler (1986), *American Trade Politics: System Under Stress*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

[6] Voir Judith Goldstein (1988), "Ideas, Institutions, and American Trade Policy" in Ikenberry, Lake et Mastundo (1988), p.179-217, p.188 : "Liberalization after 1934 was characterized by two processes. First, state mechanisms were developed that supported liberal trade.(...) Second, liberalism was accepted only with safeguards. Understanding that interest groups would continue to demand particularistic import preferences, Congress created a set of safeguards to protect its policies from group interference."

[7] I.M. Destler (1986), p.11 : (...) "Congress legislated itself out of the business of making product-specific trade law. There were exceptions, of course. But, as a general rule, Congress as a collective body was as assiduous in avoiding specific trade barriers after 1934 as it had been in determining them the century before. A new system for trade policy making came into being." Lire aussi Helen Milner (1990), "The Political Economy of U.S. Trade Policy: A Study of the Super 301 Provision" in Jagdish Bhagwati et Hugh T. Patrick (eds.) (1990), *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor, Mich., the University of Michigan Press, p.163-180, p.173.

[8] Le lecteur aura tout intérêt à lire le chapitre consacré au représentant au commerce par Destler (1986), p.87-109.

[9] Au sujet du USITC, lire Wendy L. Hansen (1990), "The International Trade Commission and the Politics of Protectionism", *American Political Science Review*, vol. 84, no 1, mars, p.21-46.

[10]Plusieurs de ces données sont tirées du rapport du GATT (1990), *Examen des politiques commerciales : Etats-Unis*, Genève, GATT. Notamment p.180-182. Pour un bon aperçu des dizaines de comités aviseurs lire Sylvia Ostry (1990), *Governments and Corporations in a Shrinking World*, New York et Londres, Council on Foreign Relations, p.22

¹¹Voir Helen Milner et David B. Yoffie (1989), "Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands", *International Organization*, printemps, p.239-272. Aussi, Ostry (1990), p.25.

[12]Jagdish Bhagwati (1989), "United States Trade Policy at the Crossroads", *the World Economy*, vol.12, no 4, décembre, p.439-479. L'auteur a bien résumé cette dynamique singulière, p.452: "The increasing globalization of economic activity, with the criss-crossing of investments among the major trading countries, has created a "spider's web" phenomenon. The reaction of multinational enterprises (with global reach) to import pressures does not need to be old-fashioned demand for import protection. This can, by spreading protection elsewhere and thereby affecting freer trade in the world economy, imperil the open trading system within which they can function best. They now have another option. If they sell in other markets, as most do, they can also ease the pressure of competition on themselves by asking for, not higher import barriers against others, but lowers imports barriers by others. Aside from this providing an option that may equally relieve competitive pressures, it is also in keeping with the general multinational ethos and interests of achieving a freer world trading system."

[13] Goldstein (1988)

[14]Le Congrès a accepté l'ensemble des règlements ratifiés dans le cadre du Tokyo Round mais non les accords eux-mêmes, ce qui aurait été beaucoup plus contraignant au point de vue du droit international. A ce sujet, lire John H. Jackson (1990), *Restructuring the GATT System*, New York, Council on Foreign Relation (pour The Royal Institute of International Affairs), p.30-32.

[15]Au sujet de l'article XXIV, on pourra lire Andreas F. Lowenfeld (1988), "What the GATT Says (Or Does Not Say)" in William Diebold Jr. (1988), *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co., p. 55-68. Particulièrement les pages 62 à 65. En ce qui a trait à la question agricole, le lecteur aura tout intérêt à lire Dale E. Hathaway (1987), *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*, Washington, D.C., Institute for International Economics. En particulier, p.104-106. Bien entendu, on pourra ajouter à cette liste l'accord multifibre, qui a suivi les démarches américaines en vue de protéger l'industrie du textile aux États-Unis.

[16]Pour une bonne revue de ces différentes questions, lire Jeffrey J. Schott (1990), *Completing the Uruguay Round: A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

[17]L'idée que les négociations de l'Uruguay Round ne sauraient se conclure ni par un succès, ni par un échec mitigé est reprise par Leslie Fielding (1991), "The Uruguay Round: time for horse-trading, not horse-play", *the World Today*, vol.47, no 5, p.71-72, p.71: "The trouble is that, if the Uruguay Round fails, it is likely to fail completely. In the absence of a 'package deal',

few governments will be likely to make sectoral concessions unilaterally and on an unrequited basis."

[18] *Des vues alternatives sont offertes à cet égard par Lester C. Thurow (1990), "GATT is Dead", Journal of Accountancy, vol.170, no 3, septembre, p.36-39 et Jagdish Bhagwati (1990), "Multilateralism at Risk: The GATT is Dead. Long Live the GATT", the World Economy, vol.13, no 2, juin, p.149-169.*

[19] *Plus précisément, les dispositions législatives ayant trait à cette procédure se retrouvent aux sections 1103 de la loi générale de 1988 et 151 de la loi sur le commerce de 1974.*

[20] *On notera que, par exemple, l'administration Bush a considérablement assoupli ses positions en vue de permettre la prolongation de la procédure législative rapide. Notamment, en s'engageant à mieux répondre aux demandes de travailleurs américains advenant des mises à pied suivant le libre-échange avec le Mexique. A ce sujet, prendre connaissance du Trade Action Plan du président Bush.*

[21] *Lire les propos de George Bush à ce sujet. Le président américain se dit bien conscient de l'impératif d'en arriver à une conclusion rapide dans le cadre de l'Uruguay Round afin de rencontrer les échéanciers de la procédure rapide: Government of the U.S.(1991), Presidential Documents, vol.27, no 6, 6 février, p.6: (...) "I don't want to give up on the GATT round. I go from optimistic to sometimes pessimistic. I still believe that we have an opportunity to get a successful conclusion of the GATT round. Whether it will be done by the time our fast-track authority runs out, I'm not sure."*

[22] *Lloyd Bentsen (1991), Fast track is the only track, Washington, D.C., Government of the U.S. Selon certains auteurs cette politique d'ouverture des marchés extérieurs a émergé aux détours des accords du Plaza. C'est à ce moment que Washington aurait posé la réduction du déficit commercial comme une priorité, la solution à ces problèmes étant l'ouverture à tous prix des marchés, notamment japonais. A ce sujet, lire Richard H. Clarida (1989), "That Trade Deficit, Protectionism and Policy Coordination", the World Economy, vol.12, no 4, décembre, p.415-437.*

[23] *Jagdish Bhagwati (1991), "Jumpstarting GATT", Foreign Policy, no 83, été, p.105-118, p.111-112: "In the current GATT standoff, the agreement that the EC rejected in December appears heavily unbalanced in favor of the United States in terms of political costs, relative to those of the EC, and especially France.(...) The agenda reflects the changed politics of trade policy in the United States, and this in turn explains the political costs plaguing the current stalemate."*

[24] *Lire Robert Z. Lawrence (1990), "U.S. Trade Policy in the 1990s: the Case for Rules-Based Multilateralism", Brookings Discussion Papers in International Economics, no 79, mai, p.2-4.*

[25] *En effet, en février 1989, le Comité aviseur du président en matière de négociations commerciales (President's Advisory Committee on Trade Negotiations) déposait un rapport préconisant ce type d'orientation. Lire Jagdish Bhagwati (1989), United States Trade Policy at*

the Crossroads", *the World Economy*, vol. 12, no 4, décembre, p.439-479, p.441 : (...) "the report asked for a "results-oriented" trade policy, thus opting for what I have called a "fix-quantity" regime, by contrast to the "fix-rules" regime that the GATT represents. The popularity of the report on Capitol Hill and the fact that it represents the sentiments and policy views of an influential set of chief executives in the American business community are causes of concern."

[26] Bhagwati (1989), p.462-463.

[27] La plupart de celles-ci ne reçurent pas l'assentiment du Congrès, non pas parce qu'elles revêtaient un caractère discriminatoire mais parce qu'elles rencontraient de fortes résistances protectionnistes. Voir Charles S. Pearson (1990), "Free Trade, Fair Trade? The Reagan Record" in Charles S. Pearson et James Riedel (eds.) (1990), *The Direction of Trade Policy*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell, p.24-59, p.29-31.

²⁸ William R. Cline (1982), "Reciprocity": *A New Approach to World Trade Policy?*, Washington, D.C., Institute for International Economics. L'auteur indique qu'à lui seul, le 97ème Congrès a ratifié pas moins de trente réglemets de réciprocité.

[29] Voir Lawrence (1990), p.4. Lire aussi Geza Feketekuty (1990), "U.S. Policy on 301 and Super 301" in Jagdish Bhagwati (1990), *Aggressive Unilateralism*, Ann Arbor, the University of Michigan Press, p.91-103.

[30] Un exemple éloquent nous est fourni par Germain Denis (1989), "The FTA and the GATT: the Link" in Richard G. Dearden, Michael M. Hart et Debra P. Steger (eds.) (1989), *Living with Free Trade: Canada, the Free Trade Agreement and the GATT*, Halifax, N.-É., Institute for Research on Public Policy : 135-148.

[31] Faisant autorité à ce sujet, lire Kenneth Dam (1963), "Regional Economic Arrangements and the GATT: the Legacy of a Misconception", *University of Chicago Law Review*, vol. 30, p.615-665, p.615 : l'auteur parle de l'article XXIV en ces termes : "a fundamental misconception of the nature and consequences of the conflict between regional arrangements and nondiscriminatory free trade"

[32] Richard Pomfret (1988), *Unequal Trade: The Economics of Discriminatory International Trade Policies*, Oxford, Basil Blackwell, p.63-64: "The consequence of these ambiguities was to render Article XXIV practically unenforceable.(...)Nevertheless, by requiring the reporting and the study of proposed customs unions and free trade areas and by having a clear philosophy of opposition to made-to-measure PTAs (preferential trade arrangements), it is a loophole rather than a carte blanche for discrimination."

[33] Pearsons (1990), p.31: "It (the United States) actively promoted unconditional MFN policy as the central principle of the GATT, and only reluctantly accepted customs unions as a limited exception."

[34] Bhagwati (1991), p.109: "The twin components of a threat strategy would be American regionalism and unilateralism. Neither would wound the EC into submission. Instead, both

promise to wound GATT. American regionalism is an empty threat to the EC. Arguably, the "regional card" in the shape of the 1988 U.S.-Canada Free Trade Agreement played a small role in prompting a reluctant EC to join multilateral negotiations it had rejected for years earlier."

[35]Anthony McDermott (1990), "World Trade: Prospects for the Uruguay Round and Beyond", *Bulletin of Peace Proposals*, vol.21, no 2, p.153-163, p.161.

[36]GATT(1990), p.70-71. *Habituellement, le principe de gradation repose sur le niveau du PNB par habitant des partenaires. Lorsque ce ratio dépasse 9 726 dollars (en 1988), les pays peuvent être exclus du SGP. Il est à noter que la plupart des pays exclus en 1988 l'ont été sur la base du "maintien de compétitivité" en sol américain.*

[37]Le Chili et le Paraguay se sont vus exclure du SGP de par leurs faibles normes de travail. Le Panama a aussi été exclu sur la base de son rôle de plaque tournante de la drogue.

[38]Voir les commentaires de Bhagwati (1991), p.111 au sujet de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler les mesures liées au commerce (trade-related issues) comme la propriété intellectuelle et les obstacles aux investissements étrangers.

[39]Par exemple, en 1807 (Embargo Act of 1807), un embargo interdisait à tout vaisseau américain d'accoster dans les ports étrangers. Durant la guerre de 1812, les droits de douane doublèrent. Cette montée du protectionnisme connut son apogée avec le "tarif des abominations" de 1828. Lire Chestner Whitney Wright (1949), *Economic History of the United States*, New York, McGraw-Hill, p.205-208

[40]Pearson (1990), p.28 : "thus the current protectionist climate in Congress and the national debate on trade repeats earlier cycles. Nor are the principal arguments- infant industry, national security, pauper labor, protection of employment and wages- new, although they must be dressed up for modern citizen. One cloak that is now widely used is the call for "fair trade" and a "level playing field". But even that cloak has been worn before. The most outrageous variation of the level playing field proposition was the so-called "true-principle" of protection for determining the "scientific" tariff"(...)

[41]Le lecteur pourra prendre connaissance de l'étude des données similaires faite par Jagdish Bhawati (1988), *Protectionism*, Cambridge (MA) et Londres, The MIT Press :49.

[42]Notons que ces arrangements incluent également l'autolimitation des exportations, les arrangements de commercialisation ordonnée, les prévisions d'exportation, les systèmes des prix de base, les arrangements de secteur à secteur, les régimes d'importations discriminatoires et autres programmes analogues. Soulignons que les arrangements découlant de l'Accord multifibre sont exclus de ces arrangements de limitation des exportations.

⁴³Lire Bhagwati et Patrick (1990).

[44]Les mesures déraisonnable et discriminatoire signifient respectivement des mesures qui ne sont pas nécessairement en contradiction avec les droits internationaux des Etats-Unis mais qui

sont cependant injuste et inéquitable; ou des mesures qui nient les traitements national ou de la nation la plus favorisée aux biens, services et investissements américains. Par ailleurs, la notion de mesures injustifiables élargie encore plus celle de discrimination en incluant la violation de droits comme celui d'établissement ou de propriété intellectuelle. Dans ce contexte, il ne faut guère s'étonner de voir la notion de commerce inclure non seulement les services mais aussi les transferts d'information et les investissements directs faits par des résidents américains.

[45] *À cet égard, la nomination de Robert Strauss au poste d'ambassadeur américain à Moscou, nonobstant son flair politique indéniable, témoigne bien du mode sur lequel les Etats-Unis entendent établir leurs relations avec le monde communiste de l'après-guerre froide.*

[46] *Judith Hippler Bello et Alan F. Holmer (1990) "The Heart of the 1988 Trade Act: A Legislative History of the Amendments to Section 301" in Bhagwati et Partick (1990), p.49-89.*

[47] *Lire Pearson (1990), p.24 : "In fact, the evidence suggests that the economic philosophy of the Reagan administration had no discernable effects on U.S. trade policy. When measure against the criteria of laissez-faire the Reagan administration fell short.(...) The practice of US trade policy in the past eight years has been characterized by frequent rhetorical bows toward liberal trade and some actions that promote it, but has also displayed a ready acceptance of departures based on "political" or pragmatic considerations"(...)*

[48] *Destler (1986), p.88, 105 et 166.*

[49] *Quand bien même le président exerça son veto sur la loi générale de 1988 sur le commerce, le Congrès ne fit que des altérations insignifiantes. En signant cette loi "revue", l'administration confirmait par là le renouveau de l'influence du Congrès en matière de politique commerciale.*

[50] *Richard Baldwin (1988), "Hysteresis in Import Prices: The Beachhead Effect", American Economic Review, no 4, p.773-785.*

[51] *Cette explication est celle de Bhagwati présentée dans The Economist (1989), "Passing the Buck", 11 février, p.63.*

[52] *Zbigniew Brzezinski cité in James M. McCormick et Eugene R. Wittkopf (1990), "Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional-Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988", Journal of Politics, vol. 52, no 4, novembre, p.1077-1100, p.1079-1080 : "Our foreign policy became increasingly the object of contestation, of sharp cleavage, and even of some reversal of traditional political commitments. The Democratic Party, the party of internationalism, became increasingly prone to the appeal of neo-isolationism. And the Republican Party, the party of isolationism, became increasingly prone to the appeal of militant interventionism."(...) Les auteurs de l'article ajoutent que "Brzezinski's view is supported by several empirical studies of specific foreign-policy issues addressed by Congress in the 1970s and 1980s. Virtually all of them demonstrate that bipartisanship no longer exists, and that partisanship and ideology are better explanations of congressional behavior in the post-Vietnam period."*

[\[53\]](#) *Ostry (1990), p.28 : (...) "the report spelled out more fully a new U.S. national trade policy: a multitrack policy that included continuing efforts to launch a new GATT round; "the possibility of achieving further trade liberalization through the negotiation of bilateral free trade arrangements such as the one recently concluded with Israel"; and the third track of section 301"(...)*

[\[54\]](#) *Certains sénateurs américains parlent de l'article 301 comme d'une bombe H commerciale...*