

Article

« L'Après-Tokyo Round : La réciprocité spécifique dans la politique commerciale américaine récente / After the Tokyo Round: Specific Reciprocity in Recent U.S. Trade Policy »

Pierre Martin

Études internationales, vol. 21, n° 1, 1990, p. 5-38.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/702619ar>

DOI: 10.7202/702619ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

L'après-Tokyo Round: La réciprocité spécifique dans la politique commerciale américaine récente

Pierre MARTIN*

ABSTRACT — *After the Tokyo Round: Specific Reciprocity in Recent U.S. Trade Policy*

After the success of multilateralism in the Tokyo Round, U.S. trade policy in the 1980s has shifted toward "specific reciprocity." This policy is at odds with the GATT principle of "diffused reciprocity," which has been circumvented in favor of "aggressive reciprocity" and bilateralism. This article first presents a working definition of specific reciprocity in trade policy, and outlines some of its theoretical and historical foundations. The second part critically reviews prevailing theories of regime change in the international political economy literature as they apply to this shift toward specific reciprocity.

At the systemic level, explanations based on the decline of U.S. predominance in the world economy are found wanting, and an emphasis on the changes in the agenda from tariffs to nontariff measures is proposed as an alternative. At the level of state structures, explanations focussing on the rise in prominence of Congress over the presidency are assessed and complemented by an emphasis on the normative order defining the role of the state in the economy and in international relations. At the societal level, the perception that changes in trade policy are due to the pressures of import-competing industries is challenged, and attention is focussed on the key role of export-oriented industries.

Pour bon nombre d'observateurs, les années 1980 ont marqué un virage majeur dans la politique commerciale des États-Unis. Axée d'abord sur le multilatéralisme jusqu'au terme du Tokyo Round dans le cadre des négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), la politique américaine tend, depuis, à se tourner de façon de plus en plus manifeste vers de nouveaux modes d'approche dans les négociations commerciales. Tout au moins au niveau du discours sinon dans les pratiques, la libéralisation du commerce demeure au premier rang des priorités de la politique américaine, mais les moyens de maintenir le cap sur cet objectif ont fait l'objet de changements significatifs. Bien que l'adhésion ferme au régime du GATT soit demeurée, pour l'Administration américaine, le principe guidant

* Candidat au doctorat, Département de science politique, Northwestern University, Evanston, Illinois 60208, États-Unis.

officiellement son action depuis la conclusion du Tokyo Round, la direction de la politique des États-Unis vient, en fait, dans certains cas, en contradiction avec quelques-uns des principes fondamentaux du régime.¹

L'un de ces principes est celui de la « réciprocité générale », au coeur même de la philosophie du GATT. En plusieurs circonstances, la politique américaine a, ces dernières années, pris distance par rapport à ce principe en mettant plutôt l'accent sur la « réciprocité spécifique », celle-ci se manifestant principalement par le recours à des mesures de « réciprocité agressive » et à des ententes de libéralisation bilatérales. La recherche sur l'économie politique des échanges commerciaux s'est, pour l'essentiel, concentrée sur les choix des gouvernements entre le protectionnisme (ou la protection négociée) et le libre-échange. On s'est moins intéressé, toutes proportions gardées, à la structure des relations internationales encadrant le processus de libéralisation des échanges; c'est cette perspective qui a inspiré le présent article. La première partie précise d'abord ce qu'on entend par l'expression « réciprocité spécifique » et par des termes qui s'y rattachent – ceux de « réciprocité agressive » et de bilatéralisme – et retrace certains des fondements théoriques et historiques de ces concepts. Dans la deuxième partie, nous cherchons à élaborer un cadre théorique expliquant la réorientation de la politique américaine, durant les années 1980, dans les sens de la réciprocité agressive d'abord et, par voie de conséquence, dans la voie du bilatéralisme. Pour rendre compte de l'apport respectif des diverses théories à l'explication du phénomène, trois niveaux d'analyse, ou catégories d'explications, sont retenus, axés respectivement 1) sur les changements du système international; 2) sur les structures et le fonctionnement interne de l'État; 3) sur les pressions politiques des groupes sociaux.

I – Qu'est-ce que la réciprocité spécifique?

Le concept de réciprocité spécifique gagne de la faveur autant en science politique que chez les économistes et autres spécialistes du commerce international. Par opposition à la réciprocité générale, concept qui se réfère à l'application sans restriction du principe du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) aussi bien en matière de concessions que de sanctions, la réciprocité spécifique s'entend du recours sélectif à des avantages et sanctions, dirigés vers des partenaires bien identifiés, dans le but d'obtenir des concessions commerciales de la part de partenaires individuels par ailleurs récalcitrants. Dans les sections qui suivent, on s'attachera d'abord à expliciter le concept de réciprocité spécifique et à en illustrer la manifestation dans certaines politiques récemment adoptées.

1. Sur ce changement dans la politique commerciale américaine, voir: Jagdish BHAGWATI et Douglas A. IRWIN, « The Return of the Reciprocitarians: U.S. Trade Policy Today », *The World Economy*, vol. 10, n° 2, juin 1987, pp. 109-130; Robert E. BALDWIN, « U.S. Trade Policy: Recent Changes and Future U.S. Interests », *American Economic Review*, vol. 79, n° 2, mai 1989, pp. 128-133; Richard SNAPE, « Is Non-discrimination Really Dead? » *The World Economy*, vol. 11, n° 1, mars 1988, pp. 1-17.

A — La réciprocité spécifique en matière de commerce: définition et manifestations récentes

L'un des problèmes qui se posent à propos de la notion de « réciprocité » est que le terme même est interprété ou défini très diversement aussi bien par les universitaires que par les politiques. On doit à Robert Keohane une excellente analyse du concept général de réciprocité dont il met bien en évidence les deux dimensions essentielles, interdépendance et équivalence:

La réciprocité caractérise des échanges de valeurs globalement équivalentes dans le cours desquels chaque partie prenante dépend de l'action préalable des autres parties en sorte que ce qui est bénéfique appelle la pareille, tout comme ce qui est dommageable.²

C'est dans la perspective ainsi définie que Keohane situe, l'une par rapport à l'autre, réciprocité spécifique et réciprocité générale:

Il y a réciprocité spécifique quand des partenaires bien identifiés échangent des biens de valeur équivalente selon une procédure strictement balisée. (...) C'est là la signification précise de la réciprocité telle qu'on l'entend en économique ou dans la théorie des jeux. À l'opposé, dans le cas de la réciprocité générale, la définition de l'équivalence est moins précise, les partenaires étant perçus comme un tout plutôt que comme des acteurs singuliers, et la séquence des actions est moins étroitement circonscrite.³

Le concept de réciprocité tel qu'on le retrouve dans le cadre du GATT correspond en fait à la notion de réciprocité générale. Celle-ci, dans ce cadre, consiste en un mélange de prescriptions de non-discrimination (application inconditionnelle du traitement NPF à l'égard de toute partie signataire de l'accord), de réciprocité (entendue comme l'échange sur une base d'équivalence de concessions, sans égard aux résultats en ce qui a trait au flux des échanges commerciaux bilatéraux) et de respect de la règle du multilatéralisme telle qu'elle s'affirme, à l'occasion des rondes successives du GATT, dans les négociations commerciales multilatérales (NCM).⁴

Dans la conduite de leur politique commerciale depuis la dernière guerre, les États-Unis ont, à plusieurs reprises, fait des accroc aux principes du multilatéralisme et de la non-discrimination en ayant recours à des mesures dites de « protection négociée », sous la pression de groupes vulnérables aux importations.⁵ La réciprocité spécifique est généralement considérée dans une autre perspective, c'est-à-dire qu'on la voit comme une stratégie différente de

2. Robert O. KEOHANE, « Reciprocity in International Relations », *International Organization*, vol. 40, n° 1, hiver 1986, p. 8.

3. *Ibid.*, p. 4.

4. Jock A. FINLAYSON et Mark W. ZACHER, « The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions », dans Stephen D. KRASNER, dir., *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 273-314.

5. Vinod K. AGGARWAL, Robert O. KEOHANE et David B. YOFFIE, « The Dynamics of Negotiated Protectionism », *American Political Science Review*, vol. 81, n° 2, juin 1987, pp. 345-366.

libéralisation ou, plus précisément, d'ouverture des marchés étrangers. Concrètement, par la voie de la réciprocité spécifique, on vise à accorder l'accès au marché américain aux produits d'un autre pays dans la mesure où les produits américains y auront un accès équivalent, le tout étant sujet à des sanctions d'une part ou de l'autre en cas de non-respect des engagements.

Nonobstant le discours officiel affirmant la primauté de l'approche multilatérale, la politique récente des États-Unis se caractérise par un recours croissant à la réciprocité spécifique. Déjà, durant les dernières phases du Tokyo Round, l'adoption de « codes » relatifs à des mesures non tarifaires avait donné l'occasion de constater la volonté des États-Unis de s'affranchir de la règle de l'application inconditionnelle du traitement NPF. Au début de la décennie, la conférence ministérielle du GATT de 1982 n'ayant donné lieu à aucun progrès significatif quant aux priorités alors mises de l'avant par les États-Unis, de hauts fonctionnaires de l'administration commerciale américaine ont été amenés à dire que, selon eux, le « multilatéralisme avait atteint ses limites ». ⁶ Depuis lors, la réciprocité spécifique a pris une importance croissante dans la politique américaine. Quand Ronald Reagan affirme, dans son message de 1987 sur l'état de l'Union, que les États-Unis « acceptent volontiers d'être des partenaires commerciaux, mais jamais des pantins du commerce », il marque un changement de ton dans le discours officiel sur la politique commerciale. L'Administration Bush devait poursuivre sur cette lancée: devant un Sénat très réceptif, la Représentante du Commerce (USTR), Carla Hills, s'engageait au moment de sa nomination à garder ouverts les marchés étrangers « avec une barre de fer ». ⁷ Le virage vers la réciprocité spécifique se manifeste sous deux formes principales: 1) la réciprocité agressive en tant que principe directeur de la législation commerciale; et son complément 2) le bilatéralisme, c'est-à-dire la libéralisation d'ensemble du commerce avec des pays-cibles à philosophie voisine.

Selon Ronald Wonnacott, le concept de réciprocité agressive se rapporte à « des politiques en vertu desquelles les États-Unis s'autorisent à imposer de nouvelles contraintes commerciales à l'encontre de pays où les restrictions en vigueur sont jugées par les États-Unis plus limitatives que les mesures américaines correspondantes ». ⁸ L'orientation ainsi définie s'est affermie tout au long des débats sur la politique commerciale durant les années 1980 et elle a été en quelque sorte consacrée par les deux lois omnibus de 1984 et de

6. John H. JACKSON, « Multilateral and Bilateral Negotiating Approaches for the Conduct of U.S. Trade Policy », dans Robert M. STERN, dir., *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*, Cambridge, MIT Press, 1987.

7. « We are willing to be trade partners, but never trade patsies. » Ronald REAGAN, *Public Papers of the President of the United States (1987)*, Washington, U.S. G.P.O., 1989, livre 1, 27 janvier 1987, p. 26; « I would like to have you think of me as the USTR with a crowbar where we are prying markets open... » U.S. Congress, Senate, Committee on Finance, *Nomination of Carla Anderson Hills: Hearing*, (27 janvier 1989), U.S. G.P.O., 1989, p. 16.

8. Ronald J. WONNACOTT, *Aggressive Reciprocity Evaluated with a New Analytical Approach to Trade Conflicts*, (Essays in International Economics), Montréal, Institut de recherches politiques, 1984, p. 6. Voir aussi: William R. CLINE, « Reciprocity »: *A New Approach to World Trade Policy?*, Washington, Institute for International Economics, 1982.

1988. Dans les deux cas, le scénario a été le même: présentation de propositions généralement très favorables à la réciprocité dans un premier temps, puis, en bout de course, adoption d'une législation assez diluée mais consolidant néanmoins la capacité juridique de l'Administration de décider de mesures de représailles pour contrer des pratiques qu'elle considérerait unilatéralement comme « déloyales ». Parmi de nombreux exemples, dont une avalanche de projets de lois sur la réciprocité soumis au Congrès (31 projets de lois soumis de janvier à avril 1982)⁹, on peut citer les suivants:

Le projet de loi 1982 S. 2094, par le Sénateur Danforth (Républicain du Missouri), déposé avec l'accord de la Maison-Blanche, proposant de donner à la Présidence, selon son auteur, le pouvoir « de déterminer ce qu'est pour nous la réciprocité des avantages commerciaux que nous consentons habituellement aux autres ».¹⁰

Le projet de loi 1982 S. 2071, par le Sénateur Heinz (Républicain de Pennsylvanie), qui allait plus loin sans cependant avoir reçu l'aval de la Présidence et qui proposait d'orienter toute la politique commerciale dans le sens d'accords bilatéraux de « commerce loyal (*fair trade*) » indépendamment des règles du GATT.

En 1987, l'amendement Gephardt (Représentant démocrate du Missouri) au projet de loi omnibus sur le commerce – la plus radicale et la plus vivement discutée des propositions concernant la réciprocité – préconisant des mesures obligatoires de représailles contre des pays soutenant le maintien de surplus « excessifs » dans leurs échanges commerciaux avec les États-Unis (l'amendement a été adopté par la Chambre, mais rejeté par la Conférence).

Bien que la portée des trois propositions ait été atténuée une fois atteint le stade final de la législation, les lois telles qu'adoptées ont accentué – par les modifications qu'elles apportaient aux clauses concernant le commerce « déloyal » (clause dite « Super-301 ») et la « propriété intellectuelle » (article 337) – les pressions exercées sur les partenaires commerciaux des États-Unis bien au-delà des règles et obligations du GATT. Ces lois ouvrent donc la porte à des mesures compensatoires de la part des États-Unis s'appliquant à des pratiques telles que la fixation des objectifs industriels qui, bien qu'elles ne sont pas spécifiquement interdites par le GATT, sont néanmoins fortement contestées par les responsables américains du commerce.

Le bilatéralisme a été pour une part une conséquence de la stratégie qu'on vient d'évoquer, mais il est généralement considéré aux États-Unis comme un moyen de réaliser à la pièce des percées dans le sens des priorités américaines en matière de libéralisation du commerce international et aussi, le cas échéant, d'atteindre certains objectifs de politique étrangère. Dans les

9. Pour un résumé de chacun de ces projets de loi et une analyse de leur contenu, voir Leonard WEISS, « Reciprocity », dans Thomas R. GRAHAM et Seymour J. RUBIN, dir., *Managing Trade Relations in the 1980s*, Totowa, N.J., Rowman & Allanheld, 1983, pp. 165-231.

10. « The Reciprocity Question », *Congressional Quarterly Weekly Report*, 27 mars 1982, p. 704.

cercles politiques américains, on a fait l'hypothèse que les pays étrangers céderaient de plus en plus facilement aux attraits des bénéfices à tirer de concessions commerciales mutuelles entre eux et les États-Unis. Pour les commentateurs les plus optimistes, dont plusieurs parmi les hauts fonctionnaires du commerce des Administrations Reagan et Bush, cette stratégie devrait mener à la constitution d'un « club de libéralisation du commerce » rassemblant les pays se reconnaissant entre eux des affinités. Dans la perspective américaine, on pourrait qualifier cette stratégie, par opposition à la précédente, comme celle de la « réciprocité amicale ». Ce qu'on admet moins aisément chez les décideurs américains, c'est que le fruit de cette stratégie peut surtout dépendre des réactions des autres pays aux menaces inhérentes à la stratégie de réciprocité agressive.

Précisons que le présent article ne s'attache pas directement à la question, qui demeure ouverte, de savoir si les États-Unis sont en voie de substituer totalement au multilatéralisme une orientation strictement bilatérale en matière de libéralisation du commerce, qui pourrait précipiter la formation de blocs régionaux fermés.¹¹ Pour autant, on ne peut manquer de noter la multiplication des initiatives bilatérales des États-Unis ces dernières années; rappelons-en quelques-unes:

La *Caribbean Basin Initiative* (CBI) de 1983 – action qu'on a dite « minilatérale » – marquait une rupture avec la norme de non-discrimination (bien que l'acceptation par les États-Unis du système généralisé de préférences – SGP – ait déjà établi un précédent). Deux facteurs en réduisent toutefois la portée: 1) la CBI a prévu tant d'exceptions en faveur des entreprises américaines vulnérables qu'elle ne couvre en définitive qu'un champ limité; 2) l'objectif était avant tout d'ordre politique: il s'agissait de favoriser des stratégies de développement fondées sur l'investissement privé (c'est-à-dire américain) plutôt que sur l'intervention des pouvoirs publics.

L'entente de libre-échange États-Unis–Israël, signée en 1985, répondait également à des préoccupations de nature hautement politique et n'a eu que des suites limitées sur le plan commercial. Elle a cependant créé des précédents importants quant à la procédure et au cadre juridique.

On peut aussi trouver une illustration de la stratégie bilatérale dans le déroulement des négociations commerciales entre les États-Unis et le Mexique. Ici encore, des motifs politiques incitent fortement à viser la

11. Au sujet de l'évolution de l'économie mondiale dans le sens de la formation de blocs régionaux rivaux, voir Robert GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987, chapitre 9. Sur la question de l'abandon de l'approche multilatérale par les États-Unis au bénéfice du bilatéralisme, voir William DIEBOLD, Jr., « The New Bilateralism? » dans DIEBOLD, dir., *Bilateralism, Multilateralism, and Canada in U.S. Trade Policy*. Cambridge, Mass, Ballinger, 1988, pp. 128-188. Pour un débat sur les avantages et limites d'une telle approche: Max BAUCUS (sénateur démocrate du Montana), « A New Trade Strategy: The Case for Bilateral Agreements », et C. Michael AHO, « More Bilateral Agreements Would Be a Blunder: What the New President Should Do », *Cornell International Law Journal*, vol. 22, n° 1, hiver 1989, pp. 1-24 et 25-38.

stabilisation de ces relations (notamment, la nécessité de stimuler l'emploi pour faire obstacle à l'instabilité politique en même temps qu'aux migrations illégales massives), mais il ne fait pas de doute que les négociations en cours vont donner lieu à des précédents pouvant inciter d'autres pays en développement à tenter de conclure des accords bilatéraux avec les États-Unis.

La manifestation la plus marquante du bilatéralisme dans la politique américaine est la conclusion de l'Accord de libre-échange avec le Canada (1989) qui prévoit l'élimination progressive de tous droits de douane dans un délai de dix ans. Il s'agit du plus important accord bilatéral sur le plan mondial et il comporte des dispositions qui débordent même les conventions du GATT, dans des secteurs comme les services, l'agriculture et les investissements. Compte tenu de la place importante que prennent les éléments de politique étrangère dans les deux autres cas, l'entente États-Unis-Canada constitue le cas le plus clair de bilatéralisme en politique commerciale.

B — La réciprocité spécifique dans une perspective théorique

Le thème de la réciprocité comme moyen de réaliser la coopération dans un contexte d'anarchie retient de plus en plus l'attention dans le champ de l'économie politique internationale.¹² La ligne de pensée qui se dégage de plusieurs études importantes, et qui semble aller dans le sens d'une réorientation vers la réciprocité spécifique, trouve ses assises dans des développements récents de la théorie économique des échanges commerciaux, dans l'observation des tensions commerciales entre les États-Unis et le Japon au cours des dernières années, et dans le développement de la théorie des jeux séquentiels.

Plusieurs études récentes sur la théorie économique du commerce international tendent à remettre en question la nécessaire supériorité d'une politique fondée sur l'orthodoxie du libre-échange. Par suite de la croissance considérable du volume du commerce international, et étant donné les transformations majeures dans la nature et le contenu de celui-ci, on a été amené à reconsidérer les idées reçues sur les avantages comparés. De plus en plus, comme le souligne Paul Krugman, les orientations du commerce paraissent « refléter des avantages arbitraires ou temporaires résultant d'économies d'échelle ou de changements de direction dans des joutes technologiques très serrées ». ¹³ Se démarquant des vues néoclassiques hostiles à toute forme d'intervention de l'État, les théories sur la « politique commerciale stratégique » montrent que, dans des conditions de concurrence imparfaite, les États

12. Voir entre autres les textes présentés dans Kenneth A. OYE, dir., *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986.

13. Paul R. KRUGMAN, « New Thinking about Trade Policy », dans KRUGMAN, dir., *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, MIT Press, 1986, p. 7.

peuvent à bon escient utiliser les subventions et les mesures de protection dans le but de stimuler le développement de secteurs industriels clés, identifiés comme cibles particulières.¹⁴ Les spécialistes sont loin d'être unanimes à penser qu'une politique commerciale stratégique soit le meilleur choix pour tout pays en toute circonstance; on ne doit pas pour autant minimiser la portée de cette perspective théorique si l'on considère la place que prennent dans les négociations les discussions visant à éviter l'abus de mesures s'en inspirant.

L'une des raisons qui ont amené une remise en question des théories du commerce international est certes le succès du modèle japonais de politique industrielle, souvent appelé « modèle de l'État moteur du développement ».¹⁵ Pour expliquer le virage vers la réciprocité spécifique, il faut considérer comme un facteur important le fait que le succès de la réciprocité générale tient avant tout à un partage de valeurs et de normes communes, assurant les participants de l'existence réelle de bénéfices à long terme justifiant l'abandon des avantages immédiats d'un retrait opportuniste de l'action collective.¹⁶ Ce qu'il faut souligner, c'est que le cas japonais semble avoir convaincu un grand nombre de spécialistes et de décideurs américains qu'à cet égard, les vues respectives des Américains et des Japonais sont irréconciliables. Un ancien négociateur américain au Japon, Clyde Prestowitz, dans un ouvrage très influent, a montré à partir de son expérience à quel point diverge l'interprétation faite de part et d'autre des règles du GATT.¹⁷

Pour certains théoriciens, lorsque les pratiques hors cadres se multiplient et si l'on perçoit des désaccords profonds sur l'interprétation des règles et normes, on se rapproche alors d'une situation où la stratégie du « tac-au-tac » (ou stratégie de réplique proportionnelle et automatique) offre les meilleures chances pour le maintien d'une coopération à long terme.¹⁸ Des travaux expérimentaux et des simulations sur ordinateur portent plusieurs à croire que cette stratégie du « tac-au-tac » est la plus efficace pour passer

14. Sur la notion de politique commerciale stratégique, voir les contributions recueillies par KRUGMAN, *op. cit.* Pour une analyse critique de la recherche récente sur la politique commerciale stratégique, voir: Klaus STEGEMANN, « Policy Rivalry Among Industrial States: What Can We Learn from Models of Strategic Trade Policy? », *International Organization*, vol. 43, n° 1, hiver 1989, pp. 73-100; Richard G. HARRIS, « The New Protectionism Revisited », (The 1989 Innis Lecture), Réunion annuelle de l'Association canadienne d'économie, Université Laval, Québec, juin 1989.

15. Chalmers JOHNSON, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982.

16. Cet argument s'appuie sur la recherche économique sur les contributions volontaires aux biens collectifs, notamment: Robert SUGDEN, « Reciprocity: The Supply of Public Goods Through Voluntary Contributions », *Economic Journal*, vol. 94, n° 4, décembre 1984, pp. 772-787. Pour une application de cet argument aux relations internationales, voir Robert KEOHANE, « Reciprocity in International Relations », art. cit.

17. Clyde V. PRESTOWITZ, *Trading Places: How We Allowed Japan to Take the Lead*. New York, Basic Books, 1988.

18. Judith L. GOLDSTEIN et Stephen D. KRASNER, « Unfair Trade Practices: The Case for a Differential Response », *American Economic Review*, vol. 74, n° 2, mai 1984, pp. 282-287.

d'une situation, au départ anarchique, à la coopération.¹⁹ Dans le contexte du commerce international, toutefois, l'adoption de stratégies de cette nature va à l'encontre des normes de non-discrimination du GATT et du multilatéralisme en général. Par ailleurs, on peut se demander si la progression de stratégies de rétorsion du type « coup-pour-coup » ne conduirait pas rapidement à une escalade protectionniste, comme ce fut le cas durant les années 1930. C'est du moins ce que craint Charles Kindleberger dans sa critique de l'ouvrage où Robert Keohane se fait le défenseur de la théorie en question.²⁰ Ce qu'il faut souligner ici, c'est que, compte tenu du contexte des années 1980, le sentiment exprimé dans les milieux politiques américains selon lequel « le multilatéralisme a atteint ses limites » est peut-être tout autant une réaction rationnelle devant de nouvelles contraintes structurelles que la manifestation d'une simple frustration des décideurs.

C — La réciprocité spécifique dans une perspective historique: un bref aperçu

La réciprocité spécifique apparaît, on l'a déjà vu, comme un virage de la politique commerciale internationale des États-Unis depuis l'après-guerre, mais il ne s'agit pas là d'une situation inédite dans l'histoire de cette politique. Qu'un pays puisse utiliser ses tarifs pour agir sur les pratiques commerciales de ses partenaires pris individuellement, c'est une idée bien ancienne — et qui a la vie dure; en fait, elle a guidé la politique commerciale américaine dès l'accession du pays à l'indépendance. Depuis la conclusion du premier traité de commerce en 1778 jusque vers 1920, une constante caractéristique de la politique de ce pays a été que les États-Unis n'ont accordé le traitement-NPF que sur une base conditionnelle. Durant les années 1920, période marquée par l'augmentation du volume et de la diversité du commerce de même que par la croissance de la domination industrielle américaine, l'application conditionnelle du traitement NPF est de plus en plus nettement apparue comme une source de complications et de récriminations inutiles.²¹

On reconnaît généralement aujourd'hui que l'escalade des tarifs et la dépression mondiale qui ont suivi l'adoption des tarifs prohibitifs de Smoot-Hawley en 1930 ont constitué une leçon historique pour les responsables américains. Cette leçon les a incités à promouvoir une libéralisation multila-

19. Robert AXELROD, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.

20. Charles P. KINDLEBERGER, « Hierarchy Versus Inertial Cooperation », *International Organization*, vol. 40, n° 4, automne 1986, pp. 841-847; dans cet article, Kindleberger commente l'ouvrage de Robert KEOHANE, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

21. Frank W. TAUSSIG, *Report on Reciprocity and Commercial Treaties*, Washington, Government Printing Office, 1919. Pour une revue de l'arrière-plan historique de la notion de réciprocité spécifique dans la politique commerciale américaine, voir William DIEBOLD, Jr., « The History and the Issues », dans DIEBOLD, dir., *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy*, op. cit., pp. 1-36.

térale et l'application inconditionnelle du traitement NPF.²² Confirmée par le compromis intervenu au moment des accords initiaux du GATT, et consacrant la réciprocité comme l'échange global et équivalent de « concessions », cette attitude a marqué toute la politique commerciale américaine de l'après-guerre. Certains, cependant, ne manquent pas de souligner que cette perspective libérale internationaliste en matière de commerce et de politique mondiaux n'a jamais complètement effacé cette idée, aussi chère aux nouveaux tenants de la réciprocité qu'elle l'était chez leurs prédécesseurs du XIX^{ème} siècle, que l'équité, dans la sphère du commerce, ne peut être conçue autrement que comme une « surface de jeu aplanie » (*level playing fields*).²³

II – L'explication du phénomène

Dans les études d'économie politique internationale, c'est sous trois angles principaux qu'on aborde l'explication du désengagement des États-Unis à l'égard des normes du régime commercial international. En premier lieu, la « théorie de la stabilité hégémonique » établit un lien entre ce phénomène et le relatif déclin de la prédominance américaine dans le système économique mondial. On l'explique, en second lieu, en partant de l'analyse des structures de l'État, par la puissance grandissante du Congrès au détriment de la Présidence. Enfin, au plan de l'analyse des forces sociales internes, l'affaiblissement de l'engagement à l'égard du régime apparaît généralement comme le résultat de pressions politiques de la part de groupes sollicitant des mesures de protection contre les importations. Nous examinerons successivement ces trois types d'explications et soumettrons certaines propositions, soit différentes soit complémentaires, de nature à mieux cerner les facteurs en cause. La question à laquelle nous cherchons à répondre ici, en définitive, peut être formulée en termes assez simples: pourquoi le virage vers la réciprocité spécifique et d'autres stratégies de libéralisation s'est-il produit durant les années 1980 plutôt que durant les années 1970, alors qu'étaient déjà à l'oeuvre les facteurs que mettent de l'avant les théories conventionnelles? D'une décennie à l'autre, le contexte de l'élaboration des politiques présente, on le verra, des différences majeures qui justifient une remise en question des explications conventionnelles.

22. Voir Michael BORRUS et Judith GOLDSTEIN, « United States Trade Protectionism: Institutions, Norms, and Practices », *Northwestern Journal of International Law and Business*, vol. 8, n° 2, automne 1987, pp. 328-364; Douglas R. NELSON, « U.S. Trade Policy: Liberal Structure and Protectionist Dynamics », communication présentée à la « Conference on Political Economy, Theory and Policy Implications », Banque mondiale, 17-19 juin 1987.

23. BHAGWATI et IRWIN, « The Return of the Reciprocitarians », art. cit., p. 117.

A — Le système international: stabilité hégémonique et structure des enjeux

La théorie de la stabilité hégémonique est sans doute la plus importante parmi les théories s'intéressant au changement systémique. Les études d'économie politique internationale publiées ces dernières années semblent généralement prendre pour acquis le rôle déterminant du déclin de l'hégémonie à l'origine des transformations récentes au sein de certaines des principales institutions de l'économie internationale de l'après-guerre. La théorie trouve sa source dans l'interprétation proposée par Charles Kindleberger pour expliquer la Grande Dépression des années 1930: la Grande-Bretagne ne pouvait plus, et les États-Unis n'étaient pas encore disposés à le faire, jouer le rôle de « stabilisateur » du système international.²⁴ Selon cette théorie, la construction et le maintien d'une économie internationale libérale dépendent de la capacité et de la volonté de l'État le plus puissant — ou structurellement dominant — dans le système d'assumer les coûts du leadership. Le déclin de l'hégémonie des États-Unis serait, dans cette optique, à l'origine de l'affaiblissement des régimes internationaux et notamment du système commercial libéral de l'après-guerre.²⁵ Dans les paragraphes qui suivent, après une brève analyse de la théorie de la stabilité hégémonique, nous en soulignons les lacunes et suggérons, à la lumière de la réorientation récente dans le sens de la réciprocité spécifique, qu'on peut pallier certaines de ces lacunes en s'attachant à l'examen de la structure des enjeux. Par structure des enjeux, nous entendons la nature des questions qui font l'objet de négociations internationales, ainsi que la nature des rapports normatifs qu'entretiennent les États par rapport à ces questions.

La plupart des définitions néoréalistes de l'hégémonie insistent sur le facteur « prédominance structurelle », mais, pour définir l'hégémonie de façon vraiment opérationnelle, il faut aussi prendre en compte le leadership politique. En ce sens, la définition proposée par Arthur Stein est à retenir: « Une puissance hégémonique doit avoir la volonté et la capacité de diriger de manière telle qu'elle permet aux autres pays d'emboîter le pas ». ²⁶ Ainsi,

24. Charles P. KINDLEBERGER, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1973 (2^e éd., 1986).

25. Stephen D. KRASNER, « State Power and the Structure of International Trade », *World Politics*, vol. 28, n° 3, avril 1976, pp. 317-347; pour un test et une critique de la théorie, voir Robert O. KEOHANE, « The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977 », dans Ole R. HOLSTI *et al.*, dir., *Changes in the International System*, Boulder, Col., Westview Press, 1980, pp. 131-162; pour une critique analytique, voir Duncan SNIDAL, « The Limits of Hegemonic Stability », *International Organization*, vol. 39, n° 4, automne 1985, pp. 579-614, Joanne GOWA, « Rational Hegemons, Excludable Goods, and Small Groups: An Epitaph for Hegemonic Stability Theory? », *World Politics*, vol. 41, n° 3, avril 1989, pp. 307-324.

26. Arthur A. STEIN, « The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States and the International Economic Order », *International Organization*, vol. 38, n° 2, printemps 1984, pp. 355-386; sur la notion de leadership en tant que responsabilité d'une puissance hégémonique, voir Charles P. KINDLEBERGER, « Dominance and Leadership in the International Economy », *International Studies Quarterly*, vol. 25, n° 3, juin 1981, pp. 242-254.

selon ce que suggère cette définition, le déclin de l'hégémonie et l'effritement du système (affaiblissement de normes fondamentales comme celles qui sont à la base de la réciprocité générale dans le cadre du GATT) vont se produire si l'une ou l'autre des trois conditions suivantes n'est pas respectée: 1) la prédominance structurelle appréciée en termes de dimension relative et de productivité, qui démontre la capacité de diriger;²⁷ 2) la volonté d'exercer le leadership, qui tient à l'existence d'un support politique interne suffisamment fort pour justifier le coût élevé du leadership; et 3) la capacité des autres pays d'adhérer et de s'adapter aux exigences de la convention.

On a, dans la théorie de la stabilité hégémonique, donné aux changements touchant la prédominance structurelle un poids tel qu'on a été amené à négliger les autres dimensions. Il faut ajouter à cette explication, nous semble-t-il, que les changements touchant les enjeux des négociations (les mesures non tarifaires prenant le pas sur les mesures tarifaires) et les interventions gouvernementales dans le processus commercial ont joué un rôle aussi grand, sinon plus important, que le relatif déclin de la prédominance structurelle des États-Unis dans la réorientation de la politique américaine dans le sens de la réciprocité spécifique.

Les régimes internationaux sont souvent interprétés comme étant des « biens publics » (ou collectifs) à la portée d'un ensemble anarchique d'acteurs unitaires, rationnels et égoïstes. Le recours à la logique de l'action collective se retrouve ainsi au coeur de la théorie de la stabilité hégémonique. On y prend pour acquis que le système international ne peut donner un rendement optimal et stable sans une forme quelconque de contrainte et qu'en l'absence d'un mode efficace de contrainte, un processus d'érosion en vient à miner les liens et les attentes créés à la faveur d'une succession d'échanges. Ce type de contrainte à effet stabilisateur ne peut être exercé que par un État puissant, capable de garantir l'avantage collectif d'une monnaie stable et d'offrir un marché pour des produits qui ne trouveraient pas autrement preneur. La prémisse selon laquelle le régime commercial international constitue un bien public paraît toutefois fragile et il y a lieu d'y apporter des nuances. En fait, le seul « bien » qu'on peut assimiler à un bien public dans le régime commercial est sa stabilité même, un peu à l'image de la sécurité dans une alliance militaire.²⁸ Dans ce type d'alliance, la « consommation » de sécurité faite par un pays ne réduit pas l'offre totale disponible. Dans le même sens, les avantages qu'un pays tire de la stabilité dans l'économie internationale n'empêchent pas les autres pays d'en bénéficier. Considérer le commerce comme bien public donne prise à au moins deux types de critiques. En premier lieu, l'absence de barrières commerciales n'est pas forcément à l'avantage de l'économie dominante, comme la théorie paraît le supposer. En second lieu, tout autant que la protection militaire peut, en théorie, être

27. Sur la mesure de la prédominance systémique, voir David A. LAKE, *Power, Protection and Free Trade: International Sources of U.S. Commercial Strategy, 1887-1939*, Ithaca, Cornell University Press, 1988.

28. Mancur OLSON et Richard ZECKHAUSER, « An Economic Theory of Alliances », *Review of Economics and Statistics*, vol. 48, n° 3, août 1966, pp. 266-279.

retirée à un allié qui choisirait de ne pas contribuer à l'effort collectif, il peut y avoir retrait sélectif des bénéfices du commerce international et des avantages, plus immatériels, de la stabilité.

Le premier type de critique s'inspire de la thèse classique de Harry Johnson sur le « tarif optimal ». ²⁹ La majorité des études sur la stabilité hégémonique postulent que l'économie dominante a d'emblée intérêt à ce qu'un système commercial ouvert existe. Du point de vue économique, on prend pour acquis que l'État le plus puissant se fait le promoteur de l'ouverture du commerce essentiellement parce qu'il doit en tirer plus d'avantages (en termes absolus) que les États de moindre importance. On contredit cependant, ce faisant, la thèse de Johnson selon laquelle les tarifs peuvent être à l'avantage du pays dominant même si les exportations de ce dernier font l'objet de représailles de la part d'autres pays. Dans la même veine, Kennan et Riezman soutiennent qu'un pays de grande taille peut « gagner » une guerre de tarifs bilatérale et peut même s'en tirer avec des avantages supérieurs au libre-échange. ³⁰ C'est la même ligne de pensée qu'on retrouve dans les travaux de John Conybeare. Contestant les prémisses de la théorie de la stabilité hégémonique, cet auteur estime qu'il faut mesurer les avantages de la libéralisation des échanges pour le pays dominant avant tout sous l'angle des dimensions politiques du régime plutôt que seulement du point de vue des bénéfices proprement économiques. ³¹

Le deuxième type de critique se rapporte à l'interprétation du régime de libéralisation des échanges commerciaux comme constituant un bien public. Bien que l'action collective soit indispensable pour assurer l'optimisation globale des bénéfices du commerce, le bien qui en résulte ne peut être considéré comme un bien public « pur ». Un système libéralisé de commerce peut priver de ses avantages les pays qui n'y participent pas. On peut cependant observer, même entre pays participants, certaines actions limitant l'accès aux bénéfices. Par référence à la définition conventionnelle du bien public (bien offert à un ensemble, sans restriction), on peut au mieux considérer un régime commercial comme un bien « quasi public ». ³² Le rôle de l'acteur hégémonique apparaîtrait alors moins comme celui d'un fournisseur de biens publics que comme celui d'un maître du respect des règles dans un régime de « production en équipe ». On se rapproche ainsi de la définition de l'hégémonie proposée plus haut et, aussi, de la réalité de ce qu'a été le système commercial de l'après-guerre. On admet généralement que, grâce à

29. Harry G. JOHNSON, « Optimum Tariffs and Retaliation », *Review of Economic Studies*, vol. 21, n° 2, 1954, pp. 142-153.

30. John KENNAN et Raymond RIEZMAN, « Do Big Countries Win Tariff Wars? », manuscrit inédit, University of Iowa, 1984.

31. John A.C. CONYBEARE, *Trade Wars: The Theory and Practice of International Commercial Rivalry*, New York, Columbia University Press, 1987, pp. 55-72. Sur la question des « externalités de sécurité » d'un régime libéral de commerce, voir: Joanne GOWA, « Bipolarity, Multipolarity, and Free Trade », *American Political Science Review*, vol. 83, n° 4, décembre 1989, pp. 1245-1256; aussi GOWA, « Rational Hegemons », art. cit.

32. Voir SNIDAL, « The Limits of Hegemonic Stability », art. cit.

la taille et à la vigueur de leur économie, les États-Unis avaient au départ la capacité d'asseoir leur leadership du régime libéral sur une base solide. Toutefois, il s'agissait bien de libéraliser le commerce, non pas d'entraîner les partenaires dans un système de libre-échange pur et dur. Alors que s'amorçait la guerre froide et que les États-Unis devaient donner priorité à la stabilité politique en Europe de l'Ouest et au Japon, il ne pouvait être question d'opposer une fin de non-recevoir à l'intervention de l'État sur les marchés.³³ C'est ainsi que le GATT a pu voir le jour sans qu'on exige des États signataires qu'ils abandonnent inconditionnellement des dimensions importantes de leur contrôle souverain sur les transactions économiques. C'est seulement dans ces conditions que les autres États allaient accepter de jouer le jeu. Pour en revenir à notre définition, c'étaient là les conditions qui permettraient « aux autres d'emboîter le pas ». Selon cette conception de l'hégémonie, les NCM successives ont pu aboutir, non pas parce que les États-Unis avaient comme objectif un libre-échange doctrinaire, mais parce que le pouvoir qu'ils détenaient leur permettait d'abord de donner l'exemple, puis surtout d'agiter la carotte de l'ouverture de leur marché et le bâton des représailles potentielles, assurant ainsi la stabilité des ententes multilatérales.³⁴

Dans une perspective différente de celle qui le définit comme bien public, Beth et Robert Yarbrough voient le régime commercial comme un cas de « production en équipe » : les avantages du commerce international sont partagés entre les partenaires au prorata de leur part du volume des échanges, à la condition que chacun renonce à toute mesure protectionniste ponctuelle.³⁵ Chaque partenaire doit, en d'autres termes, s'engager à ne jamais faire preuve d'opportunisme. Dans ce contexte, le rôle de l'État dominant est d'assurer le respect des règles en utilisant l'accès à son marché comme mécanisme de récompense ou de sanction. Lorsque diminue le poids relatif du pays dominant, les partenaires qui choisissent l'opportunisme peuvent réaliser de cette manière des gains qui font plus que compenser les pertes résultant de la fermeture du marché du pays hégémonique. Les Yarbrough concluent qu'étant donné le déclin de la prédominance américaine au cours de la période « post-hégémonique », l'action des États-Unis visant à asseoir ses ententes commerciales sur des assises bilatérales ou « minilatérales » constitue une réponse rationnelle aux nouvelles exigences du système et n'est

33. Un regard sur la période de formation du GATT permet de constater que le consensus sur lequel l'accord était basé portait d'abord sur la réduction graduelle et équilibrée des tarifs et autres restrictions directes, mais restait relativement imprécis sur d'autres interventions étatiques. En fait, mis à part ce consensus sur les avantages de la réduction mutuelle des tarifs et quotas (lui-même sujet à des exceptions non négligeables), le cadre de référence des participants aux négociations du GATT était dès le début marqué par une persistance du mercantilisme. À ce sujet, voir Jacob VINER, « Conflict of Principles in Drafting a Trade Charter », *Foreign Affairs*, vol. 25, n° 4, janvier 1947, pp. 612-628.

34. Beth V. et Robert M. YARBROUGH, « Free Trade, Hegemony, and the Theory of Agency », *Kyklos*, vol. 38, n° 3, 1985, p. 355.

35. *Ibid.* pp. 349-351.

qu'une conséquence de la diminution de leur aptitude à exercer le rôle de chien de garde des règles dans un contexte de multilatéralisme.³⁶

L'étude des Yarbrough apparaît comme l'une des plus intéressantes parmi les analyses systémiques établissant un lien de cause à effet entre la diminution de l'importance relative du marché américain et l'option des États-Unis en faveur de la réciprocité spécifique, au détriment du multilatéralisme. Ce qui, à nos yeux, peut faire problème, c'est de savoir pourquoi le phénomène ne s'est pas manifesté aussi nettement durant les années 1970 que durant la décennie suivante. L'illustration I rassemble quelques grands indicateurs de la puissance économique américaine (niveaux relatifs du produit intérieur brut et des exportations). On constate que le déclin de la prédominance structurelle des États-Unis était déjà une réalité durant les années 1970, les changements les plus marqués en ce sens s'étant produits antérieurement à cette période. La mesure de la part américaine du PIB des pays de l'OCDE, ajustée pour la parité des pouvoirs d'achat, est particulièrement révélatrice de la stabilité du poids économique relatif des États-Unis depuis 1970. Sans sous-estimer les difficultés reliées à l'accroissement de la dette nationale durant les années 1980, plusieurs analystes s'entendent à dire que l'alarmisme de certains tenants de la thèse du déclin n'est pas entièrement justifié.³⁷ Malgré le fait que le « déclin » était déjà bien engagé, et contrairement à ce que suppose le modèle d'explication systémique, les années 1970 ont vu un succès notable du multilatéralisme. Le Tokyo Round a, en fait, éliminé presque entièrement les tarifs pour un grand nombre de produits manufacturés. L'étude consacrée à cette ronde de négociations par Gilbert Winham attribue les progrès alors réalisés en matière de tarifs à la conjonction des principaux facteurs suivants: adhésion au principe de la réciprocité générale, leadership des États-Unis et mise en place d'un réseau de négociations entre les principaux partenaires. Par ailleurs, cependant, les gains réalisés en matière de tarifs n'ont pas trouvé leur équivalent dans les négociations portant sur les « codes » du GATT concernant les subventions et d'autres interventions d'ordre non tarifaire. Les codes alors finalement convenus furent loin de répondre aux attentes des États-Unis. De surcroît, le résultat atteint marquait un recul, l'adoption des codes par un nombre limité de signataires restant bien en deçà des exigences d'un véritable multilatéralisme.³⁸

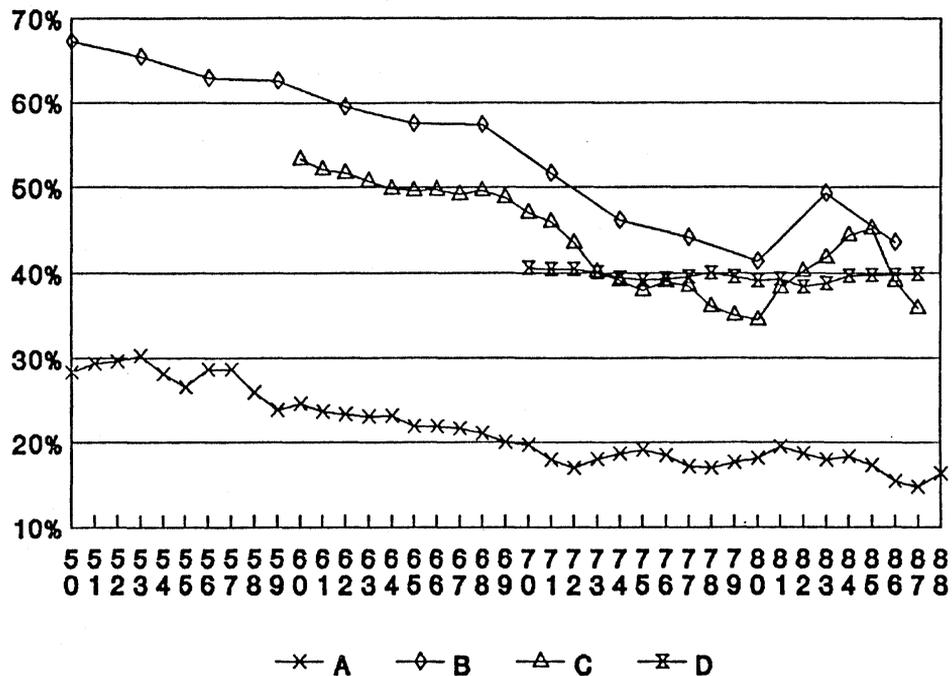
Avec les années 1980, les négociations commerciales entrent, pourrait-on dire, dans une phase « post-tarifaire »; les efforts de libéralisation se tournent

36. Beth V. et Robert M. YARBROUGH, « Cooperation in the Liberalization of International Trade: After Hegemony, What? » *International Organization*, vol. 41, n° 1, hiver 1987, pp. 23-26.

37. Certains auteurs mettent en doute l'idée que les États-Unis ont perdu leur dominance hégémonique du système international: Susan STRANGE, « The Persistent Myth of Lost Hegemony », *International Organization*, vol. 41, n° 4, automne 1987, pp. 551-574; Bruce M. RUSSETT, « The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; or is Mark Twain Really Dead? », *International Organization*, vol. 39, n° 2, printemps 1985, pp. 207-225; Joseph S. NYE, Jr., « Understating U.S. Strength », *Foreign Policy*, n° 72, automne 1988, pp. 105-129.

38. Gilbert R. WINHAM, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton, Princeton University Press, 1986.

**Illustration 1: Poids économique relatif
des États-Unis, 4 indicateurs (1950-88)**



Série A: Exportations totales des États-Unis en pourcentage du total pour les pays industriels avancés (Annuaire 1989, FMI)

Série B: Produit intérieur brut des États-Unis en pourcentage du total pour le Groupe des Sept, É.-U., Japon, R.F.A., France, G.-B., Italie, Canada (Annuaire 1989, FMI)

Série C: Produit intérieur brut des États-Unis en pourcentage du total des pays de l'OCDE, 1960-87 (Annuaire 1989, OCDE)

Série D: P.I.B. des États-Unis en pourcentage du total de l'OCDE, ajusté pour la parité des pouvoirs d'achat, 1970-87 (Annuaire 1989, OCDE)

désormais vers tout un ensemble de pratiques gouvernementales considérées comme faisant obstacle au fonctionnement optimal du système commercial international. Les difficultés ayant marqué la négociation des codes durant le Tokyo Round laissaient entrevoir la situation des années 1980, durant lesquelles les États-Unis devaient exercer de fortes pressions sur les autres partenaires du GATT pour amener ces derniers à adapter leurs politiques commerciales et industrielles (et aussi agricoles) à la philosophie américaine de limitation de l'intervention gouvernementale. C'est dans ce contexte que prend toute sa portée l'idée selon laquelle la stabilité hégémonique exige davantage que la seule présence d'une prédominance structurelle; il s'agit ici,

pour revenir à la définition déjà citée, de « la capacité de diriger de manière à permettre aux autres pays d'embroquer le pas ». Pour bien situer le cadre de l'analyse, on peut utilement se référer au modèle de Robert Putnam présentant la diplomatie comme « un jeu à double fond ». Parce que les négociateurs de chaque pays doivent s'assurer de l'approbation de leurs mandants, la marge de manoeuvre dont ils disposent pour accepter des changements substantiels dans le cours des négociations dépend directement de la possibilité pour les divers gouvernements de contrer les résistances institutionnelles et sociétales à ces changements.³⁹ Ce qu'il faut surtout retenir ici, c'est que le déclin de l'hégémonie américaine doit être interprété à la lumière de l'écart grandissant entre les objectifs américains (eux-mêmes sujets à des rigidités institutionnelles et sociétales) et la possibilité pour les autres pays de s'y conformer, plutôt que comme la conséquence de l'érosion de la prédominance structurelle.

Le consensus à l'origine du régime commercial de l'après-guerre reposait sur un fragile équilibre entre deux principes contradictoires. John Ruggie rend bien compte de l'ambivalence de ce consensus en parlant d'un régime de « libéralisme tempéré ». ⁴⁰ Durant toute cette période, les responsables américains ont constamment promu la libéralisation des échanges internationaux, ce qui, jusqu'à tout récemment, signifiait l'élimination graduelle et mutuellement consentie des tarifs et des autres obstacles directs à la liberté du commerce. Pour la plupart des autres pays industrialisés participant au système, toutefois, ce type d'engagement sur la scène internationale devait se concilier avec des engagements non moins exigeants, sur le plan intérieur, en faveur d'objectifs sociaux liés à la mise en oeuvre de politiques de sécurité sociale et de politiques industrielles conçues dans cette perspective. De telles politiques ne pouvaient que modifier la structure globale des avantages comparés, et elles venaient en conséquence en conflit avec une conception stricte de l'objectif initial de libéralisation du commerce. Ce qui a fait problème, c'est que le consensus de l'après-guerre n'a pas explicitement codifié les règles de modification de l'avantage comparé, d'où la nécessité de réviser par la suite les normes et les principes du régime. En d'autres termes, au fur et à mesure que les interventions gouvernementales autres que les tarifs (qu'elles soient ou non d'ordre spécifiquement commercial) prennent de l'importance aux tables de négociations, l'ambivalence du compromis initial se révèle et la coopération multilatérale se heurte à l'absence d'un consensus

39. Robert D. PUTNAM, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, n° 3, été 1988, pp. 427-460.

40. John G. RUGGIE, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », dans KRASNER, *International Regimes*, *op. cit.*, pp. 195-231. Pour Ruggie, le « libéralisme tempéré » (notre traduction de « embedded liberalism ») représentait, pour les planificateurs économiques de l'après-guerre, un compromis entre un nationalisme économique aux racines fortes et l'idéal représenté par le libre-échange et l'étalon-or. À l'opposé du premier, le régime serait fondé sur le principe du multilatéralisme mais contrairement au second, le régime resterait ancré sur l'acceptation d'un certain niveau d'intervention gouvernementale interne (p. 209).

clair sur le rapport entre les valeurs à accorder aux « concessions », et sur les bénéfices anticipés d'une réduction des obstacles perçus.

Contrairement à ce qui se passe dans le cas des tarifs, la difficulté de s'entendre pour réduire les distorsions liées aux interventions des États tient à ce que celles-ci sont souvent fortement institutionnalisées. En conséquence, la réduction de ces interventions comporte un prix politique élevé, parfois même insurmontable. À cet égard, avec la possible exception des subventions à l'agriculture et à la production militaire, les États-Unis sont demandeurs. Ils abordent donc désormais les négociations en visant à amener leurs partenaires à réduire leurs interventions constituant des entraves au commerce par la menace de représailles plutôt que par l'échange de concessions équivalentes, comme ce fut le cas durant les rondes de négociations du GATT sur les tarifs. En conséquence, pour une bonne part de l'agenda des négociations commerciales, les États-Unis tentent de susciter des changements dans les politiques des autres pays en offrant peu de changements substantiels en retour. Cette situation correspond à la stratégie de réciprocité agressive définie plus haut. Les modèles simplifiés que nous proposons ci-après, s'inspirant de la théorie des jeux, montrent qu'on aurait pu prévoir que la nouvelle orientation des NCM allait conduire les États-Unis à opter pour la réciprocité agressive et le bilatéralisme.

Dans le cas de la négociation des tarifs touchant les produits manufacturés, le GATT se fondait sur l'adhésion commune à un principe général: une réduction des tarifs bien dosée et mutuellement agréée se traduit par des niveaux globalement plus élevés de productivité et de croissance économiques. L'acceptation de ce principe par les pays signataires signifiait que chacun d'entre eux pouvait raisonnablement espérer que les coûts politiques à court terme des réductions de tarifs seraient plus que compensés par les perspectives de gains économiques à long terme devant résulter de ces réductions. Une fois cette norme établie, le jeu des tarifs dans la négociation multilatérale prend la forme du « dilemme des prisonniers » (jeu à motivation mixte de somme non nulle). Dans ce jeu, les scénarios possibles de bénéfices anticipés peuvent s'exprimer de cette façon (ÉU: États-Unis; RM: reste du monde; R: réduction des tarifs; M: maintien des tarifs):

Scénario 1:

Ordre des préférences quant à la réduction des tarifs

$$\text{ÉU}_1: M_{\text{eu}}/R_{\text{rm}} > R_{\text{eu}}/R_{\text{rm}} > M_{\text{eu}}/M_{\text{rm}} > R_{\text{eu}}/M_{\text{rm}}$$

$$\text{RM}_1: M_{\text{rm}}/R_{\text{eu}} > R_{\text{rm}}/R_{\text{eu}} > M_{\text{rm}}/M_{\text{eu}} > R_{\text{rm}}/M_{\text{eu}}$$

Deux conditions sont nécessaires pour garantir la stabilité de la coopération dans un tel contexte. En premier lieu, comme dans le modèle « de production en équipe » des Yarbrough, les moyens suffisants doivent exister pour sanctionner multilatéralement l'application des règles. En second lieu,

ainsi que le suggère le modèle qu'applique Robert Sugden aux contributions volontaires à l'acquisition de biens publics, toutes les parties doivent souscrire à l'idée que le « retrait opportuniste de l'action collective (*free riding*) est moralement répréhensible ». ⁴¹ Bien sûr, dans le cas des tarifs, les principes et les règles du GATT sont clairs: une fois les tarifs réduits ou abolis, on ne peut les restaurer qu'à des conditions en principe très rigoureuses, sujettes à l'approbation multilatérale. L'adhésion des parties contractantes à cette perception normative, fruit pour une large part des leçons des années 1930, leur a permis d'escompter de meilleurs bénéfices futurs devant contrebalancer le coût politique à court terme de passer du point d'équilibre de Nash (collectivement désavantageux), représenté par M/M, à la situation collective optimale recherchée par la coopération, R/R. Il y a, bien entendu, pour chaque pays, des limites à sa capacité d'absorber à court terme les retombées politiques de l'élimination des barrières et les coûts économiques des ajustements sectoriels requis; le processus ne pouvait être, en conséquence, que graduel.

Cependant, comme le montre Ruggie dans son analyse du libéralisme tempéré, le consensus d'après-guerre en vertu duquel on acceptait d'assumer des coûts politiques à court terme en échange de perspectives de bénéfices à long terme comportait en fait la reconnaissance d'un certain degré d'intervention des gouvernements dans l'économie, sous des formes variables selon les divers pays. On peut comparer, par analogie, ces interventions non tarifaires à des récifs dans une mer de tarifs: lorsque baisse le niveau de la mer, les récifs deviennent progressivement plus visibles. Le problème, noté plus haut, c'est qu'il n'existe pas de règle universellement admise concernant l'intervention de l'État dans l'économie et la manipulation des avantages comparés. Et on connaît bien, par ailleurs, la réticence des États-Unis en ce qui a trait à l'intervention de l'État dans l'économie, particulièrement en ce qui a trait à la politique industrielle, à laquelle les États-Unis font beaucoup moins appel que les autres pays (sauf dans le domaine militaire, ce qui tend à accentuer les différences de perception). Ceci est vrai *a fortiori* depuis l'avènement de la *Reaganomics* au cours des années 1980. Dans le jeu des négociations, les nouveaux scénarios dépendent donc largement de la différence, en matière d'intervention gouvernementale, entre les États-Unis et la plupart des autres pays industrialisés. ⁴² Comme il y a peu de normes communément acceptées par les États-Unis et l'ensemble des autres pays, on comprend qu'on ne puisse pas escompter les bénéfices économiques futurs de la même façon qu'on l'a fait quand il s'est agi de la réduction des tarifs. Ainsi, le reste du monde donne aux coûts politiques immédiats la préséance sur les perspectives à long terme dans les scénarios de résultats anticipés.

Cette situation est assimilable à celle qu'étudie John Conybeare dans son analyse des guerres commerciales bilatérales asymétriques. Le petit pays est

41. SUGDEN, « Reciprocity... », art. cit., p. 772.

42. Voir les contributions dans: Peter J. KATZENSTEIN, dir., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, University of Wisconsin Press, 1978.

disposé à coopérer indépendamment de ce que fait le grand pays, mais il tirera certes des avantages substantiels de la coopération active de ce dernier. En général, le pays le plus important préférera ne pas s'engager dans la voie de la coopération et il ne sera que bien peu affecté par ce que le petit pays choisira de faire.⁴³ C'est à peu près le dilemme des États-Unis dans le contexte mondial actuel, cette fois dans le rôle inattendu du petit. Pour eux, le recours à des interventions gouvernementales systématiques (par le biais de politiques industrielles) comporterait un coût politique, alors que pour les autres pays, c'est la réduction de telles mesures interventionnistes qui serait politiquement coûteuse. Dans le reste du monde, en effet, parce que les « pratiques entraînant une distorsion du commerce » (*trade distorting practices*) – ci après: PDC – sont souvent fortement institutionnalisées, le coût politique de leur élimination, totale ou partielle, serait très élevé. En fait, le coût serait tel que, appelé à choisir entre le maintien de ses PDC et une perspective de bénéfices lointains dictée par un cadre normatif qu'il ne partage pas, un gouvernement soucieux de sa survie politique donnerait toujours la préférence au maintien des PDC. C'est le choix contraire que dicte un modèle rigoureusement économique, un tel modèle posant en principe qu'on ne peut tirer les meilleurs effets d'une situation où tous les pays sont en concurrence en termes de politiques industrielles et de stratégies d'intervention axées sur des industries cibles (en effet, il est facile de concevoir que si tous les pays « ciblent » les mêmes secteurs, le résultat est collectivement irrationnel). Si l'on retient comme hypothèse la perception des décideurs américains, soit que les États-Unis ont un faible niveau de PDC et le « reste du monde », un niveau élevé, les préférences quant aux résultats escomptés pour le Scénario 2 seront les suivantes (E: niveau élevé de PDC; F: faible niveau de PDC):

Scénario 2:

Ordre des préférences quant à la réduction des PDC,
tenant compte des coûts politiques

$$\text{ÉU}_2: F_{\text{eu}}/F_{\text{rm}} > E_{\text{eu}}/F_{\text{rm}} > F_{\text{eu}}/E_{\text{rm}} > E_{\text{eu}}/E_{\text{rm}}$$

$$\text{RM}_2: E_{\text{rm}}/F_{\text{eu}} > E_{\text{rm}}/E_{\text{eu}} > F_{\text{rm}}/F_{\text{eu}} > F_{\text{rm}}/E_{\text{eu}}$$

Si on néglige les coûts institutionnels et politiques de l'élimination des PDC pour ne considérer que les bénéfices à long terme dans un univers commercial néoclassique où les interventions stratégiques des États dans certains secteurs (en particulier les secteurs à rendement croissant) sont bénéfiques pour l'économie nationale (si elles ne sont pas adoptées par tous) l'ordre des préférences sera celui du dilemme des prisonniers comme dans le cas des tarifs. En comparant le Scénario 3 avec le précédent, on comprend pourquoi le « reste du monde » est peu enclin à négocier en bloc avec les

43. CONYBEARE, *Trade Wars*, *op. cit.*, ch. 2, « Theories of Bilateral Trade War », pp. 21-54.

États-Unis, puisqu'il se trouve déjà dans la situation comportant les bénéfices les plus élevés:

Scénario 3:

Ordre des préférences quant aux PDC, modèle néoclassique ignorant les coûts politiques

$$\text{ÉU}_3^*: E_{\text{éu}}^*/F_{\text{rm}}^* > F_{\text{éu}}^*/F_{\text{rm}}^* > E_{\text{éu}}^*/E_{\text{rm}}^* > F_{\text{éu}}^*/E_{\text{rm}}^*$$

$$\text{RM}_3^*: E_{\text{rm}}^*/F_{\text{éu}}^* > F_{\text{rm}}^*/F_{\text{éu}}^* > E_{\text{rm}}^*/E_{\text{éu}}^* > F_{\text{rm}}^*/E_{\text{éu}}^*$$

La première conclusion qu'on peut dégager de cette démonstration est que, toutes choses étant égales par ailleurs, la préoccupation nouvelle des États-Unis pour les PDC, par opposition aux tarifs, dans les négociations du GATT explique mieux que le déclin de la prédominance structurelle le changement de leur position relative dans les débats. Il semble y avoir, pour les États-Unis, deux réactions possibles. La première serait qu'ils choisissent de se diriger vers la situation E/E, qui serait en fait le point d'équilibre de Nash en termes de bénéfices strictement économiques (puisque $\text{ÉU}_3^*: E_{\text{éu}}^*/E_{\text{rm}}^* > F_{\text{éu}}^*/E_{\text{rm}}^*$), et infligerait un coût d'opportunité à la fois économique et politique au « reste du monde » (puisque $\text{RM}_3^*: E_{\text{rm}}^*/E_{\text{éu}}^* \ll E_{\text{rm}}^*/F_{\text{éu}}^*$; et $\text{RM}_2^*: E_{\text{rm}}^*/E_{\text{éu}}^* < E_{\text{rm}}^*/F_{\text{éu}}^*$). La considération des coûts politiques, toutefois, ne joue pas dans le même sens aux États-Unis et dans les autres pays. Tout particulièrement à l'ère de la *Reaganomics*, on a encore renforcé les obstacles à l'adoption de politiques industrielles globales et à l'intervention rationnelle de l'État dans une perspective de remodelage efficace des avantages comparés. Pour les États-Unis, la seule autre façon d'en arriver au résultat optimal recherché (soit F/F) est de prévoir des mesures de représailles sur une base bilatérale, puisque le reste du monde ne réagira vraisemblablement pas en passant de la situation $E_{\text{rm}}^*/F_{\text{éu}}^*$ à toute autre situation à moins que les coûts anticipés des représailles ne le forcent à le faire. Comme Conybeare le montre dans *Trade Wars*, le succès de mesures de représailles tient avant tout à la taille relative des marchés. La seule façon pour les États-Unis de tirer profit de leur supériorité à cet égard est de formuler des menaces sélectives de représailles – ce qui constitue l'essentiel de la réciprocité sélective ou agressive.

Dans la perspective américaine, la réciprocité agressive est considérée comme une réussite quand les autres pays cherchent à négocier des ententes bilatérales en vertu desquelles ces derniers s'engagent à réviser à la baisse leurs PDC. Sous-produit de la réciprocité agressive, le bilatéralisme naît donc de la démarche d'un pays cible – ou même d'un pays qui pourrait le devenir – qui prend l'initiative de négocier des accommodements avec les États-Unis. Un pays ne va toutefois agir en ce sens que si les bénéfices d'un futur accès conditionnel au marché américain paraissent pouvoir compenser les coûts politiques liés aux ajustements à faire à ses PDC. Ainsi, le succès de la réciprocité agressive, pour un niveau donné de « menace » américaine, sera

fonction de trois facteurs principaux: 1) les coûts économiques potentiels pour le pays en cause, advenant la mise à exécution de la menace américaine; 2) les coûts politiques, pour ce même pays, de l'élimination des PDC; et 3) l'appréciation que fait ce pays de la vraisemblance de la mise à exécution de la menace américaine.

Le pourcentage des exportations totales vers les États-Unis (Tableau I) peut être utilisé comme indice du coût économique potentiel d'un resserrement de l'accès à ce marché: plus ce pourcentage est élevé, plus grande sera la propension à céder aux pressions américaines. Le second facteur est plus complexe. En règle générale, si l'on cherche à évaluer dans quelle mesure l'élimination des PDC est politiquement réalisable, on doit considérer trois types de réalités. En premier lieu, plus sont institutionnalisées les PDC mises en cause, plus il sera difficile de céder aux pressions. En deuxième lieu, l'idéologie du gouvernement en place à un moment donné va influencer son appréciation des coûts de l'élimination des PDC (un gouvernement conservateur acceptera plus volontiers de mettre un terme à des pratiques interventionnistes). En troisième lieu, il faut tenir compte des intérêts des groupes (régions, secteurs, classes) qui constituent le support électoral (et financier) du gouvernement. Un autre facteur important, sur lequel nous revenons plus loin, est le jugement porté quant à la vraisemblance de la mise à exécution de la menace américaine (compte tenu des risques inhérents, du point de vue de la stabilité politique interne du pays et de son incidence sur la politique étrangère américaine).

Considéré comme une réussite du point de vue des États-Unis, l'Accord canado-américain de libre-échange offre un cas intéressant pour mettre le modèle à l'épreuve. Parmi tous les pays, le Canada est celui qui exporte la plus forte proportion de sa production aux États-Unis; il a à sa tête un gouvernement conservateur qui s'est engagé à restreindre l'intervention de l'État dans l'économie et qui jouit de l'appui d'intérêts continentaux; le système politique y est stable (d'autant plus depuis 1980). Les principales raisons évoquées pour expliquer la démarche du Canada en vue de négocier un accord bilatéral avec les États-Unis se rattachent à ces facteurs.⁴⁴ Par ailleurs, quant au degré d'intervention de l'État dans les politiques industrielles, le Canada vient à un rang moyen, avant les États-Unis et peut-être aussi la Grande-Bretagne, mais bien après l'Allemagne de l'Ouest, la France

44. Plusieurs auteurs attribuent la décision du gouvernement canadien de chercher à conclure une entente commerciale bilatérale avec les États-Unis au fait que les décideurs canadiens (privés et gouvernementaux) anticipaient la montée des coûts associés à l'application arbitraire des mesures de protection spéciale aux États-Unis. Voir notamment: Alan M. RUGMAN et Andrew D.M. ANDERSON, *Administered Protection in America*, Londres, Croom Helm, 1987; Gilbert R. WINHAM, *Trading with Canada*, New York, Priority Press, 1988; WINHAM, « Why Canada Acted », dans DIEBOLD, dir., *Bilateralism, op. cit.*, pp. 37-68. Pour une interprétation de la décision basée sur l'impact de l'idéologie conservatrice du gouvernement canadien, voir John W. WARNOCK, *Free Trade and the New Right Agenda*, Vancouver, New Star Books, 1988.

TABLEAU I
 Indice sommaire des effets potentiels de la réciprocité spécifique sur certains pays-cibles

Pays-cibles potentiels	Institutionnalisation des PDC	Coût politique pour réduire les PDC	Pourcentage des exportations allant aux États-Unis		Coût potentiel d'une rétorsion américaine
			1980	1984	
Japon	La plus élevée	Élevé	26 %	36 %	Élevé
France	Très élevée	Élevé	6 %	8 %	Faible
R.F.A.	Élevée	Élevé	7 %	10 %	Faible/moyen
Canada	Moyenne/faible	Moyen	70 %	76 %	Le plus élevé
Grande-Bretagne	Moyenne/faible	Moyen	10 %	14 %	Moyen/élevé

et le Japon (Tableau I).⁴⁵ En bref, en dépit des coûts potentiels élevés de la réciprocité agressive américaine pour le Canada et de la présence d'autres conditions favorables (idéologie gouvernementale, support sectoriel), les coûts politiques de la réduction de l'intervention de l'État dans l'économie ont presque compromis la conclusion de l'Accord (et ils peuvent encore le remettre en cause durant les prochaines années à l'occasion de négociations sur les subventions). Étant donné que les PDC sont relativement moins institutionnalisées au Canada que dans d'autres pays industrialisés, les perspectives de nouvelles ententes bilatérales de même nature sont limitées.

B — Les structures gouvernementales: tensions internes et idéologies

Au palier des structures gouvernementales, ce qu'on a surtout mis en relief dans les analyses de la politique commerciale américaine est la modification dans l'équilibre des forces entre l'Exécutif et le Congrès. Ce phénomène ne suffit pas, selon nous, pour expliquer les changements intervenus durant les années 1980. Selon John Ikenberry⁴⁶, une analyse institutionnelle de la politique économique internationale doit s'attacher aux trois dimensions suivantes: 1) les règles et procédures de l'Administration, du Congrès et des organismes de contrôle; 2) la centralisation et la diffusion du pouvoir au sein de l'État; et 3) l'ordre normatif concernant les relations entre l'État et la société. Nous nous intéresserons ici aux deux dernières dimensions, en donnant à la troisième un sens plus large englobant le consensus touchant le rôle des États-Unis dans l'économie mondiale et dans les relations internationales en général.

Dans son ouvrage consacré à la politique commerciale américaine des années 1980, I.M. Destler présente une analyse fouillée du déplacement du pouvoir entre le Congrès et l'Exécutif, sur les questions de commerce international.⁴⁷ Tout au long de ce processus, on observe l'affaiblissement des

45. Sur la notion d'institutionnalisation des interventions économiques des États, voir: Peter HALL, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press, 1986, chapitres 1 et 9. L'évaluation des niveaux relatifs d'intervention économique des États (Tableau I) est empruntée à KATZENSTEIN, *Between Power and Plenty*, op. cit. Pour une référence plus spécifique au cas canadien, voir Anthony KING, « Ideas, Institutions and the Policies of Governments, A Comparative Analysis », *British Journal of Political Science*, vol. 3, n° 3, juillet 1973, pp. 291-313. Pour une comparaison centrée sur le rôle des entreprises publiques, voir Jeanne Kirk LAUX et Maureen Appel MOLOT, *State Capitalism: Public Enterprise in Canada*, Ithaca, Cornell University Press, 1988. Pour une comparaison basée sur une analyse des relations de classes, voir David WOLFE, « The Canadian State in Comparative Perspective », *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 26, n° 1, février 1989, pp. 95-126.

46. G. John IKENBERRY, « Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy », dans G. John IKENBERRY, David A. LAKE et Michael MASTANDUNO, dir., *The State and American Foreign Economic Policy*, numéro spécial de la revue *International Organization*, vol. 42, n° 1, hiver 1988, p. 227.

47. I.M. DESTLER, *American Trade Politics: System under Stress*, Washington, Institute for International Economics, 1986.

structures libérales d'élaboration des politiques telles que mises en place au milieu des années 1930, au moment de l'adoption du *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934 (RTAA). Comme Schattschneider l'a montré dans son étude classique de la loi Smoot-Hawley de 1930, en raison de la supériorité des intérêts concentrés (les producteurs) sur les intérêts dispersés (les consommateurs), le protectionnisme était alors « politiquement invincible » au Congrès.⁴⁸ Il faut cependant souligner qu'en adoptant le RTAA, le Congrès se protégeait en quelque sorte contre son propre pouvoir, puisqu'il délégua à l'Exécutif une part de l'autorité sur le commerce. Ainsi se trouvait fixé le cadre institutionnel de l'internationalisme libéral qui a été au centre de la politique américaine durant la période de l'après-guerre. Pour reprendre l'observation de Douglas Nelson, le RTAA a réorienté la politique commerciale en ce qu'il instituait des structures de décision libérales destinées à faire obstacle à la dynamique protectionniste inhérente au processus politique.⁴⁹

Durant les années 1950, la politique américaine prenait appui sur un ferme consensus favorable à l'ouverture du commerce et favorable à ce que les États-Unis assument le rôle de leader de l'ordre économique mondial qui s'annonçait. Le coût de l'exercice du leadership dans le système économique paraissait un prix raisonnable à payer pour assurer la stabilité politique en Europe de l'Ouest et au Japon, d'autant que la croissance rapide permettait de pallier au moins en partie les inconvénients liés aux déplacements de main-d'oeuvre et de capitaux par suite de l'augmentation des importations aux États-Unis. Puis, durant les années 1960, l'échec des programmes de *Trade Adjustment Assistance* (TAA) enclencha l'effritement du consensus social favorable au libre-échange. On observe durant cette période un virage au sein du Parti démocrate, dominant alors le Congrès, qui sera de plus en plus réticent quant à l'ouverture du commerce. I.M. Destler a retracé le cheminement à travers lequel le Congrès a progressivement repris la haute main sur la politique commerciale, au point d'en arriver à dominer le processus législatif à partir de 1985 – ce qui devait conduire à la loi commerciale de 1988.⁵⁰ Deux questions demeurent, cependant. Pourquoi, d'une part, malgré la reprise du pouvoir par le Congrès, n'a-t-il pas été fait échec à la diminution des tarifs dans le cadre du Tokyo Round, à la fin des années 1970? On peut aussi se demander, d'autre part, si quelque autre changement dans le cadre institutionnel de la politique commerciale américaine ne permettrait pas d'expliquer la remise en cause de l'engagement des États-Unis envers la libéralisation multilatérale du commerce.

48. Elmer E. SCHATTSCHEIDER, *Politics, Pressures, and the Tariff*, New York, Prentice-Hall, 1935.

49. Douglas R. NELSON, « U.S. Trade Policy: Liberal Structure and Protectionist Dynamics », art. cit. Voir aussi Theodore LOWI, « American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory », *World Politics*, vol. 16, n° 4, juillet 1964, pp. 347-382; Robert A. PASTOR, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley, University of California Press, 1980.

50. DESTLER, *American Trade Politics*, op. cit.

Le Congrès a de diverses façons, durant les années 1970, réaffirmé la préséance de la branche législative sur l'Exécutif.⁵¹ La politique commerciale a pu paraître échapper à la règle, Les succès de l'Exécutif – la loi de 1974 donnant au Président le pouvoir de négocier des coupures radicales de tarifs dans le cadre du Tokyo Round et les accords finaux eux-mêmes – ont pu masquer les tensions entre les deux branches du gouvernement durant le processus. Deux facteurs principaux expliquent pourquoi l'Exécutif a pu vaincre les résistances du Congrès: 1) la collaboration étroite entre les secteurs industriels favorables au libre-échange et la branche exécutive du gouvernement, point sur lequel nous revenons plus loin; et 2) l'ordre normatif concernant le rôle des États-Unis dans l'économie mondiale. Le Congrès, pourtant soumis à de fortes pressions protectionnistes et ayant en face de lui un Exécutif au leadership miné par l'affaire du Watergate, a approuvé, en septembre 1974, le mandat de portée considérable qu'avait proposé le président Nixon l'année précédente pour entamer la nouvelle ronde du GATT. Plus tard, en 1979, le Congrès ratifiait le Tokyo Round, au terme de ce qu'on a décrit comme un processus « technocratique » marqué par une étroite collaboration et un relatif consensus entre les législateurs et les représentants de l'Exécutif.⁵²

La réaffirmation des pouvoirs du Congrès s'est poursuivie au-delà du Tokyo Round, mais on a, en même temps, vu se manifester des signes de l'érosion de l'ordre normatif soutenant l'option des États-Unis en faveur du libre-échange et du multilatéralisme. Trois phénomènes principaux permettent de cerner le nouveau contexte normatif des années 1980: 1) le raffermissement de l'idéologie de la non-intervention de l'État dans l'économie domestique, au coeur même de la doctrine de la *Reaganomics*; 2) l'insistance sur le « commerce loyal » (*fair trade*) plutôt que sur le libre-échange; et 3) un desserrement apparent des liens entre la politique étrangère et la sécurité nationale, d'une part, et la politique commerciale, d'autre part.

En éloignant la position américaine de la norme de libéralisme tempéré qui a fait consensus au sein des nations industrialisées durant l'après-guerre, la *Reaganomics* a entraîné deux types de conséquences sur la politique commerciale. D'abord, comme le montre Stephen Krasner dans ses articles consacrés à l'examen de solutions possibles aux conflits commerciaux entre les États-Unis et le Japon,⁵³ la doctrine de l'intervention minimale de l'État empêche les États-Unis d'adopter les mesures les plus efficaces en réponse aux PDC des autres pays, c'est-à-dire des mesures de même nature. Dans ce

51. Voir Allen SCHICK, « Politics Through Law: Congressional Limitations on Executive Discretion », dans Anthony KING, dir., *Both Ends of the Avenue: The Presidency, Executive Branch and Congress in the 1980s*, Washington, American Enterprise Institute, 1983.

52. I.M. DESTLER, « Trade Consensus, SALT Stalemate: Congress and Foreign Policy in the Seventies », dans Thomas E. MANN et Norman J. ORNSTEIN, dir., *The New Congress*, Washington, American Enterprise Institute, 1981.

53. Stephen D. KRASNER, « Trade Conflicts and the Common Defense: The United States and Japan », *Political Science Quarterly*, vol. 101 n° 5, hiver 1986, pp. 787-806; *Asymmetries in Japanese-American Trade: The Case for Specific Reciprocity*, University of California, Berkeley, Institute for International Studies, 1987.

contexte, ainsi qu'on l'a vu plus haut, les États-Unis ne passeront pas de la pire situation possible (F_{eu}^*/E_{rm}^*), à une situation juste un peu moins mauvaise (E_{eu}^*/E_{rm}^*), mais qui a le net avantage d'inciter les autres à négocier. Tel que mentionné plus haut, les politiques industrielles dans les secteurs-cibles deviennent contre-productives si tous les partenaires y ont recours. Ainsi, si l'on se reporte aux modèles d'analyse présentés plus haut, les autres pays n'envisageront pas d'atténuer le caractère interventionniste de leurs politiques, à moins que les États-Unis ne soient disposés à adopter eux aussi des politiques de même nature.⁵⁴ Un contexte défavorable à l'intervention de l'État limite évidemment les options qui s'offrent aux responsables des politiques. La réciprocité agressive pourra leur apparaître naturellement comme la voie à retenir.

En second lieu, dans un contexte où la concurrence s'intensifiait, où le dollar se maintenait à un niveau élevé et où le déficit commercial progressait à vive allure, l'opinion s'accréditait peu à peu aux États-Unis selon laquelle les autres pays avaient allègrement recours à des pratiques « déloyales », mesures échappant au contrôle du GATT. Cette nouvelle perception s'est manifestée au sein même de l'Exécutif. Dans son analyse des politiques économiques de l'ère Reagan, William Niskanen, ex-membre du *Council of Economic Advisors* (CEA), décrit ainsi l'évolution du discours commercial de l'Exécutif: à partir d'une orientation fermement libre-échangiste, appuyée par le Trésor, le Département d'État, le CEA et le Bureau de l'Administration et du Budget, on passe à un appui présidentiel non équivoque à la doctrine du *fair trade*, défendue au départ par le Département du Commerce et le USTR.⁵⁵ Le président Reagan a clairement exposé cette orientation dans son message de 1987 sur l'état de l'Union, évoqué dans la première partie de cet article. Malgré sa rhétorique libre-échangiste, la Présidence s'est donc ralliée à la notion de *fair trade* unilatéralement définie que soutenait activement le Congrès dès le début des années 1980. Cela indique que les menaces de rétorsion devenaient progressivement autre chose que des paroles en l'air. Chez les principaux décideurs, les réserves de principe à l'égard de l'application de sanctions commerciales s'estompaient aussi, rapidement. Ainsi, par exemple, s'adressant en décembre 1987 à un auditoire d'économistes libéraux, James Baker, alors Secrétaire au Trésor, affirmait péremptoirement que l'Administration Reagan « avait défendu les intérêts commerciaux du pays en imposant plus de mesures de protection (faisant référence au système de protection spéciale) que toute autre administration durant les cinquante dernières années ». ⁵⁶ On a même eu tendance à parler de *fair trade* plutôt que

54. GOLDSTEIN et KRASNER, « Unfair Trade Practices », art. cit.

55. William A. NISKANEN, *Reaganomics: An Insider's Account of the Policies and the People*, New York, Oxford University Press, 1988; voir aussi David HALE, « Just Say No: The GOP Abandons Free Markets », *The International Economy*, janvier-février 1989, pp. 80-85.

56. James A. BAKER III, « Remarks Before a Conference at the Institute for International Economics », 14 septembre 1987, cité par Jeffrey J. SCHOTT, « The Free Trade Agreement: A U.S. Assessment », dans SCHOTT et Murray G. SMITH, dir., *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*, Washington, Institute for International Economics, et Ottawa, Institut de recherches politiques, 1988, p. 34.

de libre-échange à propos d'initiatives réussies de libéralisation du commerce, comme l'Accord canado-américain de libre-échange.

En troisième lieu, on observe chez les élites américaines et les responsables politiques, une tendance croissante à penser que les États-Unis ne peuvent plus se permettre d'accepter à peu près n'importe quelle concession commerciale parce que des impératifs de la sécurité nationale le commanderaient. Dans les cercles d'affaires, on est très généralement d'avis que les États-Unis doivent cesser de consentir des avantages automatiques à leurs partenaires commerciaux sous prétexte qu'une attitude de fermeté affecterait la stabilité de gouvernements « amis » et nuirait à la sécurité américaine.⁵⁷ Des délégués américains engagés dans des négociations commerciales avec le Japon ont, de leur côté, ouvertement critiqué l'ingérence à leurs yeux inacceptable d'un Secrétaire d'État davantage soucieux d'objectifs de politique étrangère que de succès sur le front du commerce.⁵⁸ Ce type de réaction reflète la conviction, de plus en plus répandue dans le public, que la sécurité du pays est autant (sinon plus) mise en cause par la concurrence économique du Japon que par la menace soviétique. En effet, plusieurs sondages en 1989 plaçaient la première préoccupation devant la seconde dans l'opinion publique américaine à l'ère de la *Perestroïka*. Ceci s'ajoute à la préoccupation moins récente mais non moins importante que les États-Unis assument une part démesurée des coûts de la défense de l'Occident. Cette perception a, on le sait, amené certains membres du Congrès à proposer la levée de la limitation des dépenses militaires inscrite dans la constitution japonaise, pour réduire ce qu'on perçoit comme une subvention directe à l'essor économique du Japon.⁵⁹ Au total, la dissociation entre les considérations de politique étrangère et les objectifs de la politique commerciale ajoute à la force de persuasion des tenants du *fair trade*. L'observation vaut même en ce qui a trait au contrôle des exportations de haute technologie; là aussi, on retrouve le conflit entre les objectifs commerciaux et les impératifs de la sécurité nationale et la diminution du soutien accordé à ces impératifs. Par ailleurs, les mêmes impératifs de sécurité nationale peuvent, à l'occasion, être utilisés par le gouvernement comme prétexte pour justifier des interventions dans le domaine commercial. À cet égard, les dossiers de la télévision haute définition et du chasseur FSX sont à suivre. Dans le premier cas, les implications de la

57. Voir, notamment D. Quinn MILLS, « Destructive Trade-offs in U.S. Trade Policy », *Harvard Business Review*, novembre-décembre 1986, pp. 119-124.

58. À ce sujet, Clyde Prestowitz rappelle la frustration de l'équipe de négociation commerciale américaine au Japon lorsque les concessions qu'ils avaient soutirées de peine et de misère à leurs vis-à-vis japonais se voyaient refusées par le Département d'État, dont la préoccupation principale était de ne pas compromettre les intérêts de politique étrangère associés aux relations bilatérales avec le Japon; PRESTOWITZ, *Trading Places*, *op. cit.*, pp. 272-302.

59. « Trade, Defense Issues Fray U.S.-Japan Ties », *Congressional Quarterly Weekly Report*, 27 novembre 1982, pp. 2903-2908. Cette déclaration par le Sénateur républicain conservateur de la Caroline du nord, Jesse Helms, est révélatrice: Ce qui explique le déficit commercial des États-Unis avec le Japon, c'est que le peuple américain porte depuis des années le fardeau de procurer au Japon la sécurité qui lui permet de prospérer par le commerce. Ceci équivaut à une subvention annuelle de milliards de dollars à la charge de nos contribuables. » (p. 2907).

technologie pour la sécurité nationale servent d'argument à l'appui d'une politique qui vise essentiellement des objectifs industriels. Dans le deuxième cas, on cherche à tout prix à éviter le transfert vers le Japon de technologie aéronautique, l'un des derniers bastions de la compétitivité américaine.

À quoi tient l'importance de l'ordre normatif dans le passage d'une politique de libéralisation multilatérale du commerce à une politique de réciprocité agressive? On peut mieux le comprendre à l'aide d'un modèle simple, suggéré par la théorie des jeux, analysant l'effet, pour les États-Unis, d'un changement dans la « valeur morale du libre-échange ». Considérant deux situations, « avant » et « après » la réciprocité agressive, les matrices de bénéfices anticipés se présentent comme suit (R: représailles; N: négociation)⁶⁰:

Avant la réciprocité agressive

		États-Unis	
		N	R
Japon	N	4,4	2,2
	R	8,3	0,0

Après la réciprocité agressive

		États-Unis	
		N	R
Japon	N	4,3	-2,2
	R	8,-1	-4,0

Dans le premier cas, les États-Unis choisiront toujours la négociation plutôt que la rétorsion, l'adoption d'une politique conciliante de libre-échange apparaissant comme un « gain moral ». La deuxième situation reflète un changement dans la valeur morale du libre-échange, qui n'offre plus de compensation au coopérateur « naïf ». Dans cette deuxième situation, les États-Unis présentent une « menace crédible ». Le Japon (ou tout autre vis-à-vis) acceptera de négocier s'il estime que le changement de préférences est bien réel. Il n'est pas certain, cependant, que les mesures de représailles peuvent être contrôlées, par un Exécutif soucieux d'efficience, de telle manière qu'elles ne deviennent pas un instrument au service des entreprises en quête des rentes économiques associées au protectionnisme, mais soient vraiment un moyen de faciliter l'ouverture des marchés étrangers. C'est cette éventualité d'une « capture » du processus par des groupes en quête de rente qui donne toute son importance à l'affaiblissement du pouvoir de l'Exécutif au profit du Congrès. On peut être ainsi amené à conclure que, bien que la réciprocité agressive – résultat de changements dans l'ordre normatif guidant l'action de l'Exécutif – puisse être une stratégie efficace de libéralisation, le pouvoir accru du Congrès pourrait, par ailleurs, enlever à l'Exécutif la marge de manoeuvre très mince qui existe entre la « menace crédible », nécessaire au succès de la stratégie, et le protectionnisme pur et simple.

60. Cet exemple analytique est emprunté à Catherine L. MANN, « Protection and Retaliation: Changing the Rules of the Game », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, 1987, p. 322.

C — Les demandes des groupes de pression: lesquelles comptent?

Dans les analyses de l'évolution récente de la politique américaine, on attribue assez généralement la diminution du soutien apporté aux normes du GATT aux pressions grandissantes de groupes économiques à la recherche de protection, c'est-à-dire, pour la période considérée, les grandes centrales syndicales et les industries aux prises avec la concurrence de produits importés. De même, la prémisse qui sous-tend une part importante de la recherche sur les déterminants des politiques commerciales est que le contenu de la politique commerciale américaine s'explique en grande partie par l'intensité des demandes d'intervention provenant des groupes de producteurs soumis à la concurrence étrangère. Toutefois, malgré l'importance de ce facteur, il demeure difficile d'établir empiriquement le niveau d'activité des groupes protectionnistes. Une faiblesse générale des modèles politico-économiques est qu'ils n'attachent pas suffisamment d'attention aux mécanismes concrets de relations entre acteurs économiques et institutions politiques. Souvent, ce ne sont pas ceux qui ont fait les demandes les plus pressantes et les plus percutantes qui bénéficient des retombées favorables d'une politique.⁶¹ Dans certains cas, l'État dispose de la marge de manoeuvre suffisante pour fixer de façon autonome la direction de la politique.⁶² Dans d'autres cas, celle-ci est surtout déterminée en fonction des demandes des groupes sectoriels qui jouissent d'un accès privilégié auprès des centres de décision.⁶³

Nous tentons de montrer, dans cette section, que les facteurs sociétaux du virage de la politique commerciale au cours des années 1970 et 1980 (de la réciprocité générale à la réciprocité spécifique) sont davantage à chercher du côté des changements dans les demandes de ces groupes ayant un accès privilégié aux centres de décision que du côté des changements dans les activités plus diffuses des groupes à la recherche de protection. Les premiers, il faut le rappeler, s'étaient nettement rangés du côté du multilatéralisme durant le Tokyo Round. Le succès du multilatéralisme durant les années 1970 remet donc en question l'interprétation selon laquelle les changements dans les orientations de la politique commerciale sont avant tout liés au volume et à l'intensité des pressions protectionnistes. Comme le montre Helen Milner dans son analyse de la politique commerciale aux États-Unis pendant les années 1970, l'intensité des pressions protectionnistes aurait pu amener à imaginer des politiques beaucoup plus protectionnistes qu'elles ne

61. Douglas R. NELSON, « Endogenous Tariff Theory: A Critical Survey », *American Journal of Political Science*, vol. 32, n° 3, août 1988, p. 808.

62. Eric NORDLINGER, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

63. Sur l'importance des coalitions sectorielles dans le processus d'élaboration des politiques publiques, voir Thomas FERGUSON, « From Normalcy to New Deal: Industrial Structure, Party Competition, and American Public Policy in the Great Depression », *International Organization*, vol. 38, n° 1, hiver 1984, pp. 41-94; et Peter A. GOUREVITCH, *Politics in Hard Times*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

l'ont été dans les faits.⁶⁴ Bien sûr, les groupes exposés à la concurrence des importations ont réagi très négativement aux positions de négociations sou-mises dans le cadre du Tokyo Round et ils ont déployé une intense activité politique. Les industries vulnérables aux importations ont, notamment, pris une part tout à fait prépondérante aux séances publiques du Congrès sur le *Trade Act* de 1974 pour tenter d'y faire échec aux projets de l'Exécutif. Lors de ces audiences, la libéralisation n'a été activement appuyée que par des secteurs orientés vers l'exportation: équipement informatique et de bureau, aéronautique.⁶⁵

Selon les études consacrées au processus qui a conduit les États-Unis à adopter les réductions de tarifs dans le cadre du Tokyo Round, plutôt qu'à l'opinion publique ou aux pressions politiques de la part des groupes prônant des mesures de protection, le résultat final de cette ronde de négociations doit être attribué à l'influence moins visible des multinationales et des associations les représentant, et à l'activité politique des secteurs d'exportation (y compris l'agriculture à grande échelle) en faveur de l'ouverture des marchés. Au surplus, il s'agissait de secteurs plus concentrés, en raison de la taille des entreprises, et jouissant donc d'un meilleur accès aux centres de décision. Grâce à un mécanisme innovateur de consultation faisant écran aux pressions protectionnistes, cet accès privilégié des groupes favorables a assuré l'adoption des coupures de tarifs dans le cadre du Tokyo Round.⁶⁶ Étant donné le rôle clé de ces structures de décision dans l'orientation de la politique, on peut y voir la manifestation d'un certain degré d'imperméabilité de l'État en face des intérêts des groupes sociaux. Dans ce contexte, l'État peut donc considérer la politique commerciale à la lumière d'objectifs plus généraux de politique étrangère.⁶⁷ En bref, le niveau relativement élevé des demandes protectionnistes durant les années 1970 ne paraît pas avoir eu une influence déterminante sur l'option libérale et multilatérale des États-Unis. En conséquence, l'explication selon laquelle la réciprocité agressive serait d'abord le résultat de pressions protectionnistes, au début des années 1980, paraît pour le moins incomplète et peut-être même trompeuse.

De l'exposé qui précède, il ressort plutôt que la variable clé, ce sont les pressions politiques des firmes qui étaient favorables à l'ouverture des marchés durant les années 1970. Selon Helen Milner et David Yoffie, « on n'a pas encore expliqué les préférences des entreprises manufacturières orientées

64. Helen V. MILNER, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

65. United States, Congress, Ways and Means Committee, *Trade Reform*, Hearings, 93rd Congress, 1st Session, 1973.

66. MILNER, *Resisting Protectionism*, *op. cit.* Voir aussi Joan E. TWIGGS, *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations: A Case Study in Building Domestic Support for Diplomacy*, Lanham, Md, University Press of America, 1987; WINHAM, *International Trade and the Tokyo Round*, *op. cit.*

67. G. John IKENBERRY, « Manufacturing Consensus: The Institutionalization of American Private Interests in the Tokyo Trade Round », *Comparative Politics*, vol. 21, n° 3, avril 1989, pp. 289-305.

vers les marchés internationaux, aux prises à la fois avec les pressions de la concurrence et avec le protectionnisme étranger ». ⁶⁸ Au début de la décennie 1980, les exportateurs ont été fortement affectés par un ensemble de conditions défavorables : niveau élevé du dollar, concurrence croissante des pays nouvellement industrialisés et très mauvaise santé des marchés d'une Amérique latine écrasée sous le poids de sa dette. Dans de telles conditions, ce groupe peut aisément se convaincre que les pays étrangers recourent à des pratiques « déloyales » pour s'assurer des avantages sur les marchés. Il doit aussi, logiquement, se montrer réceptif à des politiques de réciprocité agressive. Milner et Yoffie proposent une hypothèse pour expliquer la réorientation des préférences politiques des industries exportatrices dans un sens opposé au libre-échange. C'est à la fois leur dépendance plus grande à l'égard des marchés mondiaux et leur meilleure perception des obstacles dûs aux politiques des gouvernements étrangers qui ont amené ces industries traditionnellement libre-échangistes à promouvoir une politique commerciale « stratégique », c'est-à-dire une politique qui s'écarte de la règle du multilatéralisme pour se construire plutôt autour d'objectifs spécifiquement définis en fonction de pays particuliers. D'un point de vue théorique, toutefois, une politique commerciale stratégique est différente des formes plus conventionnelles de protection en ceci qu'elle exige de l'État qu'il concentre ses interventions (subventions, fermeture sélective de marchés) dans des secteurs pouvant apporter une contribution réelle à la réalisation d'un gain net de bien-être. Ce résultat optimal, favorable à l'ensemble de l'économie, diffère de celui du modèle conventionnel d'intervention de l'État dans le commerce, où la rente est transférée de l'ensemble des consommateurs aux producteurs protégés, une perte nette de bien-être s'ensuivant.

Enfin, il est important de mentionner que la réciprocité agressive, en tant que principe directeur de la politique commerciale, offre un très grand nombre de possibilités d'appuis politiques de la part des groupes de producteurs, l'État pouvant agir simultanément dans plusieurs secteurs, autant auprès des exportateurs que des industries vulnérables aux importations. Étant donné l'utilisation possible – inhérente à la réciprocité spécifique – de mesures de rétorsion (mesures de protection appliquées dans des secteurs bien déterminés, à la discrétion du gouvernement), les secteurs en concurrence avec les importations ont aussi un intérêt évident à ce que l'État ait recours à ce type de stratégie. Il y a, il va de soi, un danger réel que ces secteurs réussissent à « mettre la main » sur le processus de rétorsion, compromettant l'objectif de libéralisation visé et transformant toute la stratégie en une forme nouvelle de protectionnisme. Les industries en concurrence avec les importations sont certes conscientes du fait que les mesures de représailles protectionnistes tendent à se perpétuer longtemps même après la

68. Helen V. MILNER et David B. YOFFIE, « Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and Corporate Trade Demands », *International Organization*, vol. 43, n° 2, printemps 1989, p. 242.

disparition du problème précis qu'elles visaient à résoudre.⁶⁹ Bien que ces industries puissent sembler bénéficier de la réciprocité spécifique ou agressive, leurs pressions politiques n'ont pas, en fait, joué un rôle déterminant dans le choix de cette nouvelle orientation. Des études plus poussées sur l'activité respective des divers groupes dans les débats sur la politique commerciale au cours des années 1970 et 1980 révéleront sans doute que la différence la plus significative entre les deux périodes considérées est le changement dans les préférences des exportateurs et des firmes axées sur les marchés internationaux.

Conclusion

Dans le présent article, nous avons proposé un cadre pour l'analyse d'une dimension centrale du système contemporain de commerce international: la structure de la politique américaine de libéralisation. Nous avons situé, au départ, l'une par rapport à l'autre, les notions de réciprocité générale et de réciprocité spécifique et tenté d'identifier les principaux fondements théoriques et historiques de la réciprocité spécifique. Deux observations peuvent être dégagées de la discussion des concepts généraux. Première observation: les modèles politico-économiques conventionnels proposés pour expliquer le protectionnisme dans ses diverses manifestations ne paraissent pas offrir un cadre d'analyse bien approprié pour étudier la question, au demeurant différente, de la structure des interactions régissant les relations commerciales. Ni l'une ni l'autre des deux dimensions de la réciprocité spécifique que nous avons distinguées ne peut être, en fait, étiquetée comme nécessairement « protectionniste » ou « libre-échangiste ». La réciprocité agressive ouvre la porte à des conflits commerciaux, mais elle peut également mener à une plus grande ouverture des marchés. Cette dernière éventualité tient essentiellement au rapport entre les coûts politiques à court terme et les avantages à long terme qu'entraîne pour les autres pays la réduction de l'intervention de leurs gouvernements, le tout évalué à l'aune des retombées économiques éventuelles de sanctions de la part des États-Unis. En ce qui concerne la libéralisation bilatérale, la question fondamentale, dans une perspective économique systémique, est de savoir si les bénéfices de l'intensification du commerce bilatéral vont compenser les pertes liées à la réorientation du commerce.⁷⁰ Deuxième observation d'ordre conceptuel: aux fins de l'analyse des changements dans l'économie politique du commerce, les modèles fondés

69. Richard Cooper cite un exemple qui parle de lui-même: en 1963, les États-Unis imposaient une taxe spéciale de 25 % sur les importations de minibus européens, en représailles contre la protection européenne sur les importations de poulets américains. Aujourd'hui encore, la taxe continue de bénéficier aux producteurs américains de minibus. Richard N. COOPER, « An Appraisal of Trade Policy during the Reagan Administration », *Harvard International Review*, (numéro spécial) 1989, p. 94.

70. Les termes anglais correspondants sont: « trade creation » vs « trade diversion »; pour une analyse des effets économiques de la formation de zones limitées de libre-échange, voir: Richard POMFRET, *Unequal Trade: The Economics of Discriminatory International Trade Policies*, Oxford, Basil Blackwell, 1988.

sur une évaluation des coûts et bénéfiques strictement économiques se révèlent inadéquats. On peut évoquer à cet égard, à titre d'illustration, les coûts politiques élevés que comportent pour le Canada, dans le cadre de son accord de libre-échange avec les États-Unis, l'abandon de la protection tarifaire et la limitation de certaines interventions gouvernementales (encore à préciser) dans l'économie. Dans le même ordre d'idée, les difficultés des pays de l'Europe des douze à adapter leurs politiques internes aux exigences du marché unique prévu pour 1992 sont un autre exemple éloquent de l'importance des facteurs de politique intérieure mis en cause dans ce type de décision.

Dans la deuxième partie de l'article, une comparaison schématique entre le contexte de l'élaboration des politiques des années 1970 et celui des années 1980 a fait ressortir que certaines des hypothèses le plus fréquemment proposées pour expliquer les changements dans le régime commercial ne paraissent pas rendre entièrement compte de la réorientation de la politique américaine dans le sens de la réciprocité spécifique. Aux trois niveaux d'analyse considérés – le système international, les structures gouvernementales et les pressions des groupes sociaux –, les explications conventionnelles ne permettent pas de bien cerner les différences les plus significatives entre les orientations de la politique américaine durant les années 1970 et durant les années 1980. Pour aller plus loin, nous avons soumis trois hypothèses, mettant toutes en relief la modification de la dynamique de la négociation, l'orientation de l'État se déplaçant des mesures tarifaires aux mesures non tarifaires.

Au-delà de l'éclairage nouveau qu'elles peuvent apporter à propos des différences dans les choix politiques, de ces analyses et explications complémentaires se dégagent deux conclusions de fond et une question théorique qui reste sans réponse claire. En premier lieu, l'analyse systémique fait assez bien ressortir que les perspectives de libéralisation, dans un cadre de réciprocité spécifique, comportent des limites, dont les balises les plus importantes ont trait autant à la forme et au contenu du leadership exercé par la puissance hégémonique qu'à sa prédominance structurelle. En second lieu, l'analyse des politiques sur le plan interne – aussi bien sous l'angle des structures gouvernementales que du point de vue sociétal – met en évidence certains des *caveat* d'une stratégie de réciprocité spécifique. La présence d'un Congrès fort et la possibilité plus grande de recours à des mesures de représailles commerciales ne permettent pas d'accueillir avec optimisme les promesses d'une plus grande ouverture du commerce à la faveur de cette stratégie. Notons, pour terminer, que la théorie systémique, bien qu'elle précise assez clairement les contraintes qui conditionnent les réactions gouvernementales aux transformations du système commercial, demeure assez déficiente par ailleurs quant à l'identification des mécanismes à la source même de ces changements. On se trouve, en définitive, devant une problématique dont il faut poursuivre l'analyse, celle de l'apport respectif, dans la détermination de la politique commerciale des États-Unis (ou de tout autre pays), de la dynamique des structures de l'État et de celle des forces sociales en présence.

(Traduit de l'anglais)