

DESTLER, I.M. and RANDALL HENNING, C. *Dollar Politics : Exchange Rate Policy-making in the United States*. Washington (D.C), Institute for International Economies, 1989, 190p.

Geoffrey R. D. Underhill

Volume 22, Number 1, 1991

XX^{ème} anniversaire d'Études internationales

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702823ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702823ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Underhill, G. R. D. (1991). Review of [DESTLER, I.M. and RANDALL HENNING, C. *Dollar Politics : Exchange Rate Policy-making in the United States*. Washington (D.C), Institute for International Economies, 1989, 190p.] *Études internationales*, 22(1), 217–219. <https://doi.org/10.7202/702823ar>

large public, compte tenu du fait qu'il concerne une région explosive où l'histoire s'écrit sous les feux de l'actualité.

Georges LABRECQUE

Département de géographie
Université Laval, Québec

ÉTATS-UNIS

DESTLER, I.M. and RANDALL HENNING, C. *Dollar Politics: Exchange Rate Policy-making in the United States*. Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1989, 190p.

Ce livre est essentiellement un plaidoyer pour une réforme des institutions qui dirigent la politique économique des États-Unis. L'internationalisation de l'économie américaine n'a pas été suivie d'une pareille modernisation des institutions chargées de la politique monétaire et fiscale. Spécifiquement, *Dollar Politics* examine les liens entre la politique de taux de change, le déficit des opérations courantes et la politique fiscale et monétaire de l'Administration Reagan aux États-Unis. C'est donc largement un œuvre en sciences économiques/analyse des politiques publiques. Les deux auteurs ont tâché de nous informer à partir de leur connaissance considérable des deux disciplines.

L'idée directrice du livre est que les institutions chargées de la formation de la politique économique aux États-Unis ont tendance à négliger le cours du dollar en tant que variable essentielle à un équilibre domestique et international de l'économie américaine. Plus les États-Unis dépendent des échanges internationaux, plus le pays a besoin de gérer l'évolution du taux de change.

Ceci fut certainement le cas du gouvernement Reagan de 1980 à 1985. Sa politique

de taux de change était un laissez-faire dans le sens propre du mot. Seules les maintes pressions des partenaires au sein de l'OCDE, du Congrès américain, et du patronat, dans une ambiance de crise à cause de la hausse exagérée du dollar en 1984-1985, ont pu persuader le gouvernement de changer de politique. Enfin, il a fallu aussi le remplacement du Secrétaire du Trésor, M. Donald Regan, par James Baker. Le changement de politique est enfin survenu, mais les pertes économiques restaient néanmoins considérables: malgré une reprise économique importante, le secteur manufacturier a continué à souffrir à cause de l'appréciation extraordinaire du dollar, surtout en ce qui concerne l'emploi (pp. 34-36).

Tout le problème se trouve ici. S'il faut attendre une crise pour que l'Administration prenne en compte le cours du dollar dans sa politique économique, n'est-ce pas utile de chercher à réformer le processus qui mène à une prise de décision? N'est-ce pas un impératif d'obliger l'Administration et le Congrès à prendre en compte de façon systématique le taux de change dans les débats sur la politique macro-économique? Le Géant de l'économie mondiale doit avancer au-delà d'une politique de taux de change à court terme. Tranchant dans les controverses de sciences économiques, les auteurs insistent sur le fait que la valeur internationale du dollar reste une donnée fondamentale à l'économie américaine, et que le gouvernement est tout à fait capable de l'influencer de façon significative (p. 6). Or, les institutions politiques des États-Unis ne se sentent pas capables d'intégrer le taux de change dans leur politique économique et ici les Américains sont seuls parmi leurs partenaires du monde industrialisé (pp. 2-3).

C'est ainsi que les auteurs établissent leur thèse principale dans l'introduction. Le but est de voir une meilleure efficacité et coordination des diverses institutions qui peuvent influencer, directement ou indirectement, le cours de la devise américaine. Cette thèse se

développe alors par un compte rendu de la politique de taux de change sous Reagan. La première phase, 1981-1984, se révèle en tant qu'une période d'abandon tout à fait volontariste. Une politique monétaire dure et le besoin de capitaux étrangers destinés à financer le déficit du commerce extérieur et du budget entraînent une hausse du dollar sans précédent – plus de 60 % par rapport à son niveau de 1980. En face d'une internationalisation inexorable de l'économie américaine, l'Administration n'a apparemment aucun regard pour ceux qui subissent la concurrence internationale.

Les cris d'alarme augmentent en 1984-85 et le nouveau Secrétaire au Trésor Baker se sent obligé d'agir. Sa réponse est un effort de coopération internationale: l'accord du Plaza de septembre 1985. L'internationalisation de l'économie des États-Unis a rendu nécessaire l'internationalisation de la politique économique au sein du G5 ou du moins sa coordination multilatérale (p. 56). La réussite de cette stratégie est nette. Le cours du dollar baisse de façon disciplinée sans que les importations de capitaux destinés à financer le déficit aient pu s'interrompre. Mais ensuite les questions de politique à court terme ont brisé ce cercle vertueux (p. 151) et le dollar a recommencé son flottement. Ainsi, le but d'un équilibre économique à long terme fut sacrifié.

La partie du livre peut-être la plus intéressante pour les amateurs de politique est l'analyse des institutions qui ont participé à ce processus. Les relations byzantines entre le Trésor et la *Federal Reserve* en ce qui concerne le taux de change et le rôle du Congrès et du secteur privé font toute partie de la tapisserie complexe du système gouvernemental américain. Avant tout, il s'agit d'un système fragmentaire, de conflits internes, qui se prête mal à la cohérence tant recherchée par les auteurs. Seule la menace d'une crise dramatique semble capable de résoudre ses contradictions internes.

Dès lors, *Dollar Politics* propose plusieurs réformes. Car les pertes pour l'économie furent importantes et irréversibles; la stratégie politique qui a abouti à ce changement a entraîné de grands risques de protectionnisme (v. ch. 3); et, en fin de compte, le problème fondamental du déficit n'a pas été résolu (pp. 145-146). En somme, cinq propositions sont présentées: le gouvernement doit se fixer un objectif spécifique en ce qui concerne la balance des opérations courantes; la manipulation du dollar doit être considérée comme un moyen pour atteindre ce but; le gouvernement devrait se prononcer clairement en faveur soit d'un maintien, d'une hausse ou d'une baisse du dollar par rapport à son niveau conjoncturel; il devrait se déclarer prêt à entreprendre des opérations de change afin de réaliser sa politique, de préférence en concertation avec d'autres autorités monétaires nationales; et enfin le gouvernement doit reconnaître l'impératif de coordonner sa politique du dollar avec les autres aspects de la politique économique.

À ces fins, les auteurs prévoient un certain remaniement des arrangements institutionnels. Le «huis clos» du Trésor et la *Federal Reserve* peut continuer en ce qui concerne l'exécution de la politique, mais ailleurs le processus devrait s'ouvrir au Congrès et aux groupes d'intérêts, surtout les industriels. En outre, une loi doit formellement intégrer le lien entre taux de change et politique fiscale et monétaire dans les débats au sein de l'Administration et du Congrès. L'unité essentielle des problèmes économiques devrait trouver son équivalent institutionnel. Actuellement, l'autorité gouvernementale envers l'économie est trop dispersée pour aboutir à une politique qui gère au lieu de suivre.

La plus grande difficulté avec ces propositions reste le fait qu'elles vont à l'encontre de la logique des institutions gouvernementales américaines. La dispersion de l'autorité est un trait central (et voulu) du système

constitutionnel des États-Unis. D'ailleurs, la capacité des services des administrations de résister à ce genre de proposition est déjà bien connue. Les réformes prospectives sont ainsi un peu irréalistes, ou au moins leur réussite est difficile à envisager.

Les réformes sont peut-être réalistes d'une autre façon. Elle visent entre autres choses un renforcement du rôle du Congrès et des groupes de pression. D'abord, un des problèmes centraux du système américain est précisément l'incapacité de l'exécutif de prendre des initiatives sans la mainmise du Congrès. Or, souvent le Congrès ne sait pas ce qu'il veut; le législatif n'a qu'une idée tronquée de l'intérêt national. Destler et Henning envisagent une sorte de règlement qui obligera les deux branches du gouvernement à se mettre d'accord, mais on peut douter de l'efficacité de telles tentatives (rappelons-nous l'Irangate). Mieux vaut concentrer l'autorité et la responsabilité politiques au lieu de réchauffer le pot-au-feu. Ici, un examen d'autres pays industrialisés aurait pu éclairer ce point.

En outre, renforcer le rôle des intérêts privés risque encore de limiter la capacité des institutions américaines à développer une politique cohérente. Accroître la vulnérabilité du gouvernement américain aux groupes de pression représentant des entreprises privées puissantes ne peut que servir à exacerber la faiblesse de la direction gouvernementale. Si l'idée clef est de développer la cohérence de la politique économique et d'augmenter la capacité gouvernementale à l'action, les réformes proposées vont à l'opposé.

Enfin, c'est bien un livre d'économistes. Peut-être est-ce là la source de l'idéalisme réformiste. Les sciences économiques suivent une logique qui va souvent à l'encontre des règles du politique. Le problème ne réside pas dans la nature de la politique, mais dans la cosmologie quelque peu utopique des

économistes. Le diagnostic des auteurs est certainement le bon, mais l'ordonnance risque d'aggraver la maladie.

Geoffrey R. D. UNDERHILL

*Département de science politique
McMaster University, Canada*

LISÉE, Jean-François. *Dans l'œil de l'aigle. Washington face au Québec*. Montréal, Les Éditions du Boréal, 1990, 580p.

En réalisant cet impressionnant ouvrage sur les relations entre le Québec et les États-Unis, Jean-François Lisée lève le voile sur un univers resté longtemps inconnu jusqu'ici : les perceptions et réactions des États-Unis face à l'évolution du nationalisme de la province de Québec depuis plus de 40 ans. Pour ce faire, l'auteur construit son analyse sur une approche à la fois historique et institutionnelle, permettant, d'une part, de revoir les principaux événements qui ont marqué le développement du nationalisme dans la société québécoise; et d'autre part, de mettre en relief l'attitude des autorités américaines au sein des différents paliers gouvernementaux à Washington. À la compréhension du jeu des acteurs principaux, que sont le Québec et les États-Unis, l'auteur analyse également le comportement des acteurs de soutien, tels que les gouvernements du Canada et de la France.

L'auteur attaque le sujet, en présentant tout d'abord le fossé culturel qui existe entre Québécois et Américains. Ce fossé, creusé par un passé différent, a suscité à maintes reprises des préjugés des plus divers et des plus erronés de part et d'autre de la frontière. Par exemple, René Lévesque était convaincu de pouvoir rallier les Américains à sa cause, en comparant la démarche politique du Québec vers la souveraineté, à celle des États-Unis deux cents ans plus tôt. Pour leur part,