

Sécurité nationale et politique commerciale : analyse comparée de décisions américaines dans l'industrie de machines-outils (Note)

National Security and Trade Policy-Making : Comparative Analysis of American Trade Décisions in Regard to the Machine-Tool Industry.

Martin Roy

Volume 28, numéro 4, 1997

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703807ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703807ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Roy, M. (1997). Sécurité nationale et politique commerciale : analyse comparée de décisions américaines dans l'industrie de machines-outils (Note). *Études internationales*, 28(4), 755–778. <https://doi.org/10.7202/703807ar>

Résumé de l'article

This article seeks to illustrate how security considerations impact upon trade policy-making. In contrast to interpretations derived from hegemonic stability theory, this paper suggests that the shift from a bipolar to a multipolar world in the 1980s caused growing relative gains concerns within the Western alliance. Comparative analysis of American trade decisions in regard to the machine-tool industry shows that the change of decision between 1982 and 1986 regarding protection of the industry resulted from a change in political coalitions surrounding the demand of protection, which was caused by a transformation in the perception of national security. It is suggested that this uncertainty regarding the distribution of gains from trade is linked to the turn to unilateralism in American trade policy during the same period.

Sécurité nationale et politique commerciale : analyse comparée de décisions américaines dans l'industrie des machines-outils

Martin D. Roy*

ABSTRACT — *National Security and Trade Policy-Making : Comparative Analysis of American Trade Decisions in Regard to the Machine-Tool Industry.*

This article seeks to illustrate how security considerations impact upon trade policy-making. In contrast to interpretations derived from hegemonic stability theory, this paper suggests that the shift from a bipolar to a multipolar world in the 1980s caused growing relative gains concerns within the Western alliance. Comparative analysis of American trade decisions in regard to the machine-tool industry shows that the change of decision between 1982 and 1986 regarding protection of the industry resulted from a change in political coalitions surrounding the demand of protection, which was caused by a transformation in the perception of national security. It is suggested that this uncertainty regarding the distribution of gains from trade is linked to the turn to unilateralism in American trade policy during the same period.

De quelle façon les impératifs de sécurité interviennent-ils dans l'élaboration des politiques commerciales à travers l'analyse comparée de décisions américaines dans l'industrie des machines-outils ? Nous tenterons ici d'expliquer le changement de décision de l'État américain concernant la protection à accorder à cette industrie entre 1982 et 1986. À l'origine de notre questionnement, se trouve le refus d'une première demande de protection adressée en 1982 à l'administration américaine d'accorder toute protection à l'industrie des machines-outils alors qu'elle accédait en 1986 à une deuxième demande de protection de la part de cette même industrie.

Des études précédentes ont déjà souligné que la décision d'imposer un accord de restriction volontaire des exportations en 1986 pouvait difficilement être expliquée par les théories endogènes de la protection¹. Parce que l'industrie des machines-outils comprend un grand nombre de petites entre-

* Candidat au doctorat, School of Advanced International Studies (SAIS), Université Johns Hopkins, Washington D. C. Cette étude a reçu l'aide financière du Fonds FCAR du Québec, du ministère de la Défense nationale (bourse en études militaires et stratégiques), et de la Chaire d'études stratégiques et militaires de l'Université de Montréal. L'auteur tient à remercier Pierre Martin pour ses commentaires sur une première version de cette recherche.

1. Elias DINOPOULOS et Mordechai E. KREININ, « The U.S. Ver on Machine Tool: Causes and Effects », dans Robert BALDWIN, dir., *Empirical Studies of Commercial Policy*, Chicago, Chicago University Press, 1991, pp. 113-129.

prises dispersées à travers les États-Unis, qu'elle n'emploie qu'un faible nombre de travailleurs, et que ces derniers obtiennent une rémunération supérieure à la moyenne du secteur manufacturier, les prédictions des théories des groupes de pression², de la machine de décompte des votes³ ou du modèle du souci de l'équité paraissent contredites.

Le changement de décision quant à la protection à accorder à l'industrie des machines-outils concorde avec le passage des États-Unis à une politique commerciale marquée par l'unilatéralisme depuis le milieu des années quatre-vingt⁴. D'une part, cette réorientation de la politique commerciale américaine est difficilement compatible avec les explications conventionnelles qui insistent sur l'équilibre des forces entre le Congrès et l'Exécutif ou sur les demandes politiques des groupes de pression puisque les influences considérées comme déterminantes par les tenants de ces deux approches étaient déjà à l'œuvre dans les années soixante-dix⁵. D'autre part, cette importante dérogation au système commercial libéral de l'après-guerre ne correspond pas aux prédictions de la théorie de l'hégémonie stabilisatrice⁶, qui lie l'ouverture commerciale internationale à la présence de l'hégémonie américaine.

À la lumière des insuffisances des approches dominantes en économie politique internationale, cet article propose plutôt d'étudier les politiques commerciales à partir de l'impact exercé par les impératifs de sécurité nationale. Ainsi, en contraste avec l'étude des conséquences du déclin de l'hégémonie américaine, nous supposons que les dérogations au système commercial international depuis la fin des années 1980 sont liées au passage d'un système international bipolaire à un système multipolaire. Cet article cherche à démontrer que cette transition a entraîné une transformation dans la perception de la sécurité nationale qui a influé sur les politiques commerciales et qui peut expliquer le changement de décision de l'administration américaine quant à la protection de l'industrie des machines-outils.

L'article est structuré en deux parties. La première section traite des liens entre sécurité et commerce et formule les hypothèses qui tenteront d'expliquer le changement de décision de l'administration américaine. La deuxième

2. Mancur OLSON, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965; J.J. PINCUS, « Pressure Groups and the Pattern of Tariffs », *Journal of Political Economy*, vol. 83, n° 4, 1975, pp. 757-778.

3. Richard E. CAVES, « Economic Models of Political Choice : Canada's Tariff Structure », *Canadian Journal of Economics*, vol. 9, mai 1976, pp. 278-300.

4. Pietro NIVOLA, *Regulating Unfair Trade*, Washington, Brookings Institution, 1993; Jagdish BHAGWATI, *The World Trading System at Risk*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

5. Pierre MARTIN, « L'après-Tokyo Round : La réciprocité spécifique dans la politique commerciale américaine récente », *Études internationales*, vol. 21, n° 1, 1990, pp. 5-38.

6. Robert GILPIN, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; Charles P. KINDLEBERGER, « Dominance and Leadership in the International Economy : Exploitation, Public Goods, and Free Riders », *International Studies Quarterly*, vol. 25, n° 2, 1981, pp. 242-254; Stephen D. KRASNER, « State Power and the Structure of International Trade », *World Politics*, vol. 28, n° 3, 1976, pp. 317-347.

section présente l'analyse comparée des deux décisions de même que la vérification des hypothèses de recherche.

I – Théorie et hypothèses

La problématique à la base de cet article découle de l'incapacité des théories actuelles d'expliquer de manière satisfaisante les variations dans la coopération économique internationale. Plus particulièrement, les principales approches ne rendent pas compte de l'éloignement du système commercial libéral, de la transition vers un système imprégné d'éléments protectionnistes, qui s'est produit au cours des années 1980 sous l'impulsion des États-Unis.

Opérant un virage majeur en matière de politique commerciale, les États-Unis sont passés, au cours des années 1980, de l'acceptation des principes de réciprocité générale et de non-discrimination, tels qu'incorporés dans le GATT, à l'application des principes de réciprocité spécifique et d'unilatéralisme⁷. Cette nouvelle politique s'est traduite en pratique par l'accroissement d'accords bilatéraux et régionaux et de mesures de réciprocité agressive tels les cas se rapportant à la clause 301, de même que par l'insistance sur la notion de « commerce loyal » (*fair trade*) telle que reflétée dans l'accroissement des cas d'antidumping et de *countervailing duties*. Bien que certains spécialistes soutiennent que des mesures unilatérales prises par les États-Unis puissent amener la communauté internationale à respecter davantage les règles du jeu établies par le GATT et à ouvrir de nouveaux marchés⁸, la plupart s'entendent pour souligner que la doctrine du commerce loyal n'a aucune justification économique et qu'elle constitue une menace au système commercial international⁹.

La théorie de l'hégémonie stabilisatrice ne peut aider à comprendre ces variations dans le système commercial international puisque la position de la puissance hégémonique dans le système n'a pas changé : les États-Unis ont atteint leur apogée en termes de puissance relative avant 1970¹⁰ et leur part de la production économique mondiale est constante à 23 % depuis le début des années 1970¹¹. Les insuffisances de l'approche dominante en économie politique internationale découlent de son incapacité de prendre en considération de manière systématique les impératifs de sécurité nationale dans l'explication

7. J. BHAGWATI, *op. cit.* ; Robert BALDWIN, « U.S. Trade Policy: Recent Changes and Future U.S. Interests », *American Economic Review*, vol. 79, mai 1989, pp. 128-133 ; Douglas IRWIN et Jagdish BHAGWATI, « The Return of the Reciprotarians: U.S. Trade Policy Today », *The World Economy*, vol. 10, n° 2, 1989, pp. 109-130.

8. Pietro NIVOLA, *op. cit.*

9. Jagdish BHAGWATI, *The World Trading System at Risk*, *op. cit.* ; Jagdish BHAGWATI, *Protectionism*, Cambridge, MIT Press, 1988 ; Anne O. KRUGER, *American Trade Policy*, Washington, AEI Press, 1995.

10. Charles F. DORAN, *Systems in Crisis: New Imperatives of Politics at Century's End*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

11. Joseph S. NYE, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990, pp. 10-11.

des politiques commerciales¹². Malgré des efforts récents, les recherches scientifiques demeurent marquées par une profonde division entre les disciplines de l'économie politique internationale et de la sécurité¹³. La théorie de l'hégémonie stabilisatrice est trompeuse à cet égard puisque sa variable indépendante, normalement perçue comme étant la distribution de la puissance dans le système international, est plutôt constituée de la distribution de la puissance dans le système capitaliste ou de la distribution de la seule puissance économique. Dans la théorie de l'hégémonie stabilisatrice, le système commercial international n'est pas partie intégrante des considérations de *high politics* et du fonctionnement des alliances¹⁴.

Plutôt que d'associer le degré d'ouverture du commerce international à une certaine forme idéale de distribution de la puissance dans le système, l'approche adoptée ici se concentre sur les changements dans la structure du système et sur leur impact sur la perception de la sécurité nationale.

Opérant dans un environnement anarchique caractérisé par l'absence d'autorité centrale et de monopole légitime de l'usage de la force, les États ne peuvent compter que sur leurs propres ressources pour assurer leur sécurité et leur survie dans le système international¹⁵. Ce contexte pousse les États à se soucier de la distribution des gains découlant des échanges commerciaux¹⁶. Puisque la richesse est une composante essentielle de la puissance¹⁷, un État peut rejeter la coopération économique par crainte que le partenaire en retire relativement plus d'avantages, ce qui se traduirait par un accroissement relatif de la puissance de l'autre État. Par ailleurs, un État peut également rechercher la coopération économique avec les membres d'une même alliance de manière à encourager l'accroissement relatif de la puissance des États membres par rapport à l'alliance rivale¹⁸. L'influence des impératifs de sécurité sur la politique commerciale est plus forte pour certaines industries qualifiées de

12. Joanne GOWA, *Allies, Adversaries and International Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

13. Joseph S. NYE et Sean LYNN-JONES, « International Security Studies : A Report of a Conference on the State of the Field », *International Security*, vol. 12, n° 4, 1988, pp. 5-27.

14. Stephen HAGGARD et Beth A. SIMMONS, « Theories of International Regime », *International Organization*, vol. 41, n° 3, 1987, p. 503.

15. Kenneth N. WALTZ, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.

16. Joseph GRIECO, « The Relative-Gains Problem for International Cooperation », *American Political Science Review*, vol. 87, n° 3, 1993, pp. 729-741 ; Michael MASTANDUNO, « Do Relative Gains Matter? America's Response to Japanese Industrial Policy », *International Security*, vol. 16, n° 1, 1991, pp. 73-113 ; John C. MATTHEWS, « Current Gains and Future Outcomes ; When Cumulative Relative Gains Matter », *International Security*, vol. 21, n° 1, 1996, pp. 112-146.

17. Klaus KNORR, *Power and Wealth: The Political Economy of National Power*, New York, Basic Books, 1973 ; Joanne GOWA et Edward MANSFIELD, « Power Politics and International Trade », *American Political Science Review*, vol. 87, n° 2, 1993, pp. 408-420.

18. Joanne GOWA, *Allies, Adversaries and International Trade*, *op. cit.*

« stratégiques » en raison de leur impact sur le développement économique de l'ensemble du pays¹⁹, ou de leur contribution à l'industrie militaire²⁰.

On peut ainsi supposer qu'afin d'assurer sa sécurité (à travers sa puissance relative dans le système) une grande puissance, par crainte d'une distribution désavantageuse des gains découlant des échanges commerciaux, aura tendance à favoriser la protection envers des États qui la menacent par la croissance de leur puissance relative dans le système. De plus, afin de maintenir sa position dans le système et d'accroître sa puissance relativement à l'État qui la menace, une grande puissance devra aussi rechercher la coopération, en faisant abstraction de la distribution des gains, avec des États qui ne la menacent pas par leur position dans le système. Les relations commerciales depuis la Deuxième Guerre mondiale semblent correspondre à ces attentes théoriques alors que les États-Unis ont cherché à empêcher les échanges commerciaux avec les membres du bloc soviétique²¹, tout en favorisant la croissance économique de leurs alliés en ouvrant le marché américain à leurs importations sans exiger de mesures réciproques en Europe et au Japon²².

Cette discussion théorique suggère que les changements dans la structure du système politique international au cours des années quatre-vingt ont pu contribuer au récent durcissement de la politique commerciale américaine. Plus précisément, le déclin relatif des États-Unis et de l'Union soviétique par rapport au Japon et à l'Europe – tel que reflété dans l'apaisement de la guerre froide –, de même que l'émergence de nouvelles puissances industrielles en Asie, ont modifié l'environnement stratégique sur lequel reposait le régime commercial d'après-guerre²³: les États-Unis ne ressentaient plus le besoin d'encourager la croissance économique de leurs alliés par des concessions commerciales au nom de la guerre froide²⁴, et se préoccupaient plutôt de la croissance économique japonaise et de la montée de nouveaux compétiteurs et de ses possibles répercussions politiques et stratégiques²⁵.

19. Gautam SEN, *The Military Origins of Industrialization and International Trade Rivalry*, New York, St. Martin's Press, 1984.

20. John ZYMAN, « U.S. Power, Trade and Technology », *International Affairs*, vol. 67, n° 1., 1991, pp. 81-106; Aaron FRIEDBERG, « The Changing Relationship between Economics and National Security », *Political Science Quarterly*, vol. 106, n° 2, 1991, pp. 265-276.

21. Michael MASTANDUNO, *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*, Ithaca, Cornell University Press, 1992; William J. LONG, « National Security versus National Welfare in the American Foreign Economic Policy », *Journal of Policy History*, vol. 4, n° 3, 1992, pp. 272-306.

22. Aaron FRIEDBERG, « The End of Autonomy: The United States after Five Decades », *Daedalus*, vol. 120, n° 4, 1991, pp. 69-90; David P. CALLEO, *Beyond American Hegemony: The Future of the Western Alliance*, New York, Basic Books, 1987.

23. Daniel VERDIER, *Democracy and International Trade; Britain, France and the United States, 1860-1990*, Princeton, Princeton University Press, 1994, pp. 201-241.

24. Clyde PRESTOWITZ jr., *Trading Places; How We Allowed Japan to Take the Lead*, New York, Basic Books, 1988.

25. Voir Wayne SANDHOLTZ et al., *The Highest Stakes*, New York, Basic Books, 1992.

A — Transmission des impératifs de sécurité : décisions commerciales et coalitions politiques

Afin d'éviter la négligence des apports provenant des autres niveaux d'analyse dans l'étude des politiques commerciales²⁶, il importe de démontrer comment les considérations systémiques de sécurité interagissent avec les acteurs sociaux et étatiques. La réalisation d'un tel objectif passe à notre avis par une étude plus approfondie du concept de coalition. Ce concept peut être défini comme une réunion momentanée de groupes sociaux et d'institutions politiques réalisée afin d'atteindre un objectif politique commun. Cette vision des mécanismes politiques et des relations entre l'État et la société permet de comprendre la manière dont interviennent les préoccupations de sécurité nationale que nous venons d'exposer en les reliant avec les forces politiques émanant de la société.

Compte tenu des apports récents de certains chercheurs de l'approche étatique et de la politique bureaucratique, il paraît plus logique de penser que de telles coalitions peuvent être réalisées entre, d'une part, différents groupes de la société, mais aussi, d'autre part, avec différents groupes étatiques, soit différentes institutions de l'appareil d'État²⁷. Le fait de tenir compte des divisions à l'intérieur de l'État, tout en prêtant aux acteurs étatiques la recherche rationnelle de l'intérêt national conditionné par leurs fonctions institutionnelles, peut nous permettre de mieux saisir la façon dont interviennent les considérations internationales, particulièrement de sécurité, dans l'élaboration des politiques commerciales. Ainsi, tel que I.M. Destler le rappelle dans ce passage :

Dans chaque arrangement organisationnel concevable, nous trouverions le Département d'État et le National Security Council en train de souligner l'importance des relations au sein de l'alliance, le Département de la Défense s'inquiétant de fuites technologiques à l'Union soviétique, le Département du Trésor et le Council of Economic Adviser relevant le lien de la politique commerciale avec l'économie nationale et la dette des pays en développement, et le département de l'agriculture soulignant la corrélation entre les exportations de grain et le bien-être du secteur agricole²⁸.

En conséquence, notre conceptualisation des interactions entre la politique commerciale et la sécurité nationale concerne les institutions étatiques préoccupées par les possibilités de gains/pertes de puissance relative dans le système international. L'impact de ces considérations sur la coopération économique internationale doit être compris à partir de la confrontation d'intérêts entre institutions étatiques et de la formation de coalitions.

26. John G. IKENBERRY, David A. LAKE et Michael MASTANDUNO, « Introduction : Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1, 1988, pp. 1-14.

27. Cathie J. MARTIN, *Shifting the Burden; The Struggle Over Growth and Corporate Taxation*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.

28. I.M. DESTLER, *American Trade Politics*, 2^e éd., Washington, Institute for International Economics, 1992, p. 202.

B — Formulation des hypothèses

Tel qu'évoqué plus tôt, le problème de recherche à l'origine de notre questionnement découle du fait qu'à la suite d'une première demande de protection, l'État américain a refusé d'accorder, par voie de politique commerciale, toute protection à l'industrie des machines-outils en 1983, alors que trois années plus tard il accédait à une deuxième demande de protection de la part de cette même industrie. La résolution de ce problème de recherche nous permettra d'illustrer nos préoccupations théoriques. Le choix de ces cas trouve sa pertinence, d'une part, par l'importance de l'industrie des machines-outils autant pour la croissance économique du pays que pour la sécurité nationale. D'autre part, le changement de décision entre les deux cas pose un défi intéressant : comment expliquer en effet que l'administration américaine ait pu modifier sa politique commerciale à l'endroit de cette industrie en une période de temps si courte.

La discussion théorique sur les liens entre la politique commerciale et la sécurité nationale permet de supposer que le changement de décision entre ces deux cas est attribuable à une modification des coalitions en présence entraînée par une transformation dans la perception de la sécurité nationale. Cette transformation fait suite aux changements dans la structure du système à cette époque, soit le passage progressif d'un système bipolaire à un système multipolaire.

Puisque ces changements systémiques ont essentiellement des répercussions stratégiques, nous pouvons supposer que les institutions concernées par cet aspect ont modifié leur position quant à la protection à accorder à l'industrie des machines-outils en raison de leur plus grande crainte d'une distribution désavantageuse des gains des échanges commerciaux à l'endroit d'alliés militaires, notamment du Japon. De cette proposition découle les hypothèses suivantes en ce qui a trait à notre problème de recherche :

H1 : Une transformation dans la perception de la sécurité nationale et de son lien avec la politique commerciale, causée par le passage d'un système bipolaire à un système multipolaire, a entraîné le changement de position, en faveur de la protection, du Département de la Défense dans le cas de l'industrie des machines-outils.

On peut de surcroît émettre l'hypothèse que ce changement de position a influé de manière déterminante sur la force des coalitions qui s'étaient formées autour de cet enjeu politique et peut ainsi expliquer le changement de décision de l'administration américaine quant à la protection à accorder aux machines-outils.

H2 : Le ralliement du Département de la Défense à la coalition protectionniste dans la deuxième pétition peut expliquer le succès de cette dernière par rapport à la demande initiale de Houdaille.

Dans la première hypothèse, nous supposons que le changement de perception ne touche ici que le Département de la Défense. Le Département

d'État et le *National Security Council* (NSC) – aussi préoccupés par la sécurité nationale – n'ont pas procédé au même changement de perception que le Département de la Défense en raison de différences dans les fonctions respectives de ces institutions. Ainsi, de par ses fonctions, le Département de la Défense, avec l'assistance des Forces armées, doit s'assurer que la nation a la capacité et les moyens d'assurer la sécurité militaire de la nation. Il est donc le premier touché par la dépendance envers l'étranger pour la production de systèmes d'armement et par les déficiences de l'infrastructure industrielle de défense (IID). Le Département d'État et le NSC sont moins préoccupés par ces questions techniques et plus directement concernés par le maintien des alliances, ce qui peut expliquer leur plus lente conversion quant aux façons d'assurer la sécurité par la politique commerciale. Étant donné la courte période de temps entre les deux décisions, nous supposons donc ici que seul le Département de la Défense a modifié sa perception de la sécurité nationale à la suite de changements dans l'environnement stratégique.

II – Analyse comparée des cas

Les machines-outils peuvent tout simplement être définies comme les outils qui fabriquent les autres outils ou les machines, qui fabriquent les autres machines. De manière plus spécifique, les machines-outils coupent et forment les pièces de métal utilisées dans la plupart des produits manufacturés²⁹. L'importance économique de l'industrie des machines-outils semble inversement proportionnelle à sa taille relative. Avec des ventes de 6 milliards de dollars lors des meilleures années, l'industrie américaine des machines-outils ne contribue que pour moins de 0,10 % au PNB des États-Unis. Avec 64,600 employés en 1986, cette industrie ne représentait que 0,06 % de la main d'œuvre nationale.

D'une position dominante sur le plan mondial à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, l'industrie américaine des machines-outils a connu des difficultés économiques croissantes au cours des années 1970 avant de décliner dramatiquement et de passer derrière le Japon et l'Allemagne au niveau du pourcentage de la production mondiale au cours des années 1980. Enregistrant un déficit commercial depuis 1977, l'industrie a vu sa compétitivité internationale s'éroder ; l'intensification de la concurrence étrangère a entraîné une croissance importante des importations au cours des années 1980.

L'importance de l'industrie des machines-outils pour la sécurité nationale trouve sa source à la fois dans les aspects militaires et économiques de la sécurité. Premièrement, comme la puissance militaire d'une nation dépend fortement de sa force économique³⁰, cette industrie assure la sécurité nationale par son influence sur le rythme de la croissance économique nationale et le niveau de développement de l'économie. Ainsi, l'accroissement de la productivité dans la fabrication de machines-outils a des conséquences bénéfiques

29. Robert J. SAMUELSON, « Industrial Deception », *National Journal*, 16 octobre 1982, p. 1763.

30. Paul KENNEDY, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot, 1989.

sur l'ensemble de l'économie car cette industrie, de par sa place dans la structure industrielle, est à la base de la production de l'ensemble des biens et services³¹.

Dans un deuxième temps, les machines-outils tirent leur importance pour la sécurité nationale de leur rôle dans la production de matériel militaire. Historiquement, les machines-outils ont toujours été étroitement associées à la production d'armement. En 1940, les machines-outils furent les premiers produits sur lesquels les États-Unis imposèrent un embargo envers le Japon³². Plus récemment, le gouvernement américain a interdit les exportations de certains types de machines-outils afin que l'Union soviétique et ses alliés ne mettent pas la main sur des technologies qui leur permettraient de construire des armes au degré de sophistication plus élevé³³.

L'industrie des machines-outils est représentée politiquement par l'Association nationale des producteurs de machines-outils – *the National Machine Tool Builders' Association* (NMTBA). Fondée en 1902, la NMTBA – nommée depuis 1991 « *The Association for Manufacturing Technology* (AMT) » – a comme membres 350 firmes qui représentent 90 % de la production américaine de machines-outils³⁴.

1. Le cas Houdaille, 1982-1983

Les pressions à l'intérieur de l'industrie pour la protection à l'égard des importations se développaient depuis 1977, alors que la NMTBA dénonçait les pratiques japonaises et avait sérieusement considéré le dépôt d'une pétition. À la suite de discussions avec la NMTBA et les avocats de l'association, Covington & Burling, les dirigeants de Houdaille ont décidé de prendre la tête du courant de protestation à l'endroit des importations japonaises.

Houdaille était un conglomérat privé établi à Fort Lauderdale, en Floride, dont le chiffre d'affaires atteignait en moyenne 500 millions de dollars américains par année. La compagnie était présente dans 11 États. La production de machines-outils représentait 25 % des ventes totales de la compagnie. Se spécialisant dans la production de centres mécaniques et de machines à poinçonner à contrôle numérique, Houdaille a vu la part des importations japonaises dans le marché américain passer de 4,3 % en 1976 à 38 % en 1981 pour les machines à poinçonner à contrôle numérique, et de 3,7 % en 1976 à 50 % en 1981 pour les centres mécaniques.

Suivant les conseils des avocats de la NMTBA, Houdaille a déposé le 3 mai 1982 une pétition au bureau du *U.S. Trade Representative* en invoquant la

31. Anthony DIFILIPPO, *Military Spending and Industrial Decline: A Study of the American Machine Tool Industry*, Westport, CT, Greenwood Press, 1986, p. 13.

32. Clyde PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, p. 218.

33. Edwin W. BOWERS, « How Much Does Foreign Policy Cost Metalworking », *Iron Age*, 15 septembre 1982, pp. 19-24; Edwin W. BOWERS, « Will Economic Sanctions Slow the Soviet Military? », *Iron Age*, 23 juillet 1982, pp. 40-41; Leslie R. GOLDWATER, « Exporting Technology Can Bring Retribution As Well As Rewards », *Iron Age*, 1^{er} novembre 1982, pp. 24-26.

34. Anthony DIFILIPPO, *op. cit.*, p. 40.

section 103 du *Revenue Act* de 1971, une clause obscure et jusque-là jamais invoquée qui permet au Président de révoquer les crédits d'impôts pour les produits fabriqués à l'aide de pratiques commerciales déloyales.

La pétition de Houdaille exposait de manière détaillée les divers efforts du gouvernement japonais pour protéger son marché intérieur et résister aux pressions en faveur de la libéralisation des politiques commerciales. Cette pétition représentait la plus vaste contestation des politiques commerciales et industrielles japonaises jamais entreprise aux États-Unis : elle accusait les Japonais de subventionner illégalement leur industrie, de tolérer et d'encourager les cartels, et de faire de la discrimination contre les produits américains³⁵.

La pétition de Houdaille basait son argumentation sur trois points principaux : 1) les pratiques japonaises engendrent de désastreuses conséquences économiques actuelles et futures ; 2) elles mettent la sécurité et la défense de la nation en péril ; 3) et elles vont à l'encontre des principes fondamentaux du libre-échange et de la libre entreprise³⁶. Pour Houdaille, une dépendance envers des producteurs étrangers était problématique car les machines-outils sont utilisées dans la production d'armes et de matériel militaire, notamment dans la production des avions de chasse les plus sophistiqués. D'après Houdaille, cette dépendance pouvait miner l'effort de guerre en temps de conflit en entraînant des problèmes d'approvisionnement³⁷.

Formation des coalitions : cheminement de la demande et décision

La demande de protection de Houdaille a engendré un des plus amers et déchirants débats internes de l'administration Reagan³⁸. Malgré l'appui du Congrès à Houdaille et d'importants soutiens extérieurs, les dissensions au sein du Cabinet ont influé de manière déterminante sur la prise de décision. D'un côté, des institutions étatiques s'opposaient à l'accord en estimant qu'une politique unilatérale de libre-échange était préférable et, de l'autre, des institutions se joignaient à la coalition pro-Houdaille en favorisant une action du Président en raison de l'importance de l'industrie pour la sécurité économique du pays.

Le Département du Commerce, dirigé par Malcolm Baldrige, et le *U.S. Trade Representative* (USTR), William Brock, ont mené la coalition en faveur de la pétition. Ils étaient appuyés, au Cabinet, par les Départements de l'Agriculture et du Travail. La coalition des opposants à toute action incluait le Département du Trésor, dirigé par Donald Regan et son député Tim McNamar, l'*Office of Management and Budget* (OMB), représenté par David Stockman, le *Council of Economic Advisers* (CEA), mené par William Niskanen, et le Départe-

35. Clyde PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, p. 223.

36. Richard D. COPAKEN, « The Houdaille Petition: A New Weapon Against Unfair Industry Targeting Practices », *George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 17, n° 2, 1983, pp. 224-225.

37. R. COPAKEN, *ibid.*, pp. 229-230.

38. C. PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, p. 224.

ment de la Justice³⁹. Convaincus des vertus du libre-échange, ces derniers s'opposaient à toute action pour des raisons idéologiques.

Le Département de la Défense, le *National Security Council* (NSC) et le Département d'État se rallièrent à ce dernier groupe non pas par leur foi au libre-échange, mais plutôt parce qu'ils s'opposaient à toute action pouvant troubler les rapports politiques et stratégiques avec le Japon⁴⁰. Pourtant, le Département de la Défense et le NSC étaient, à l'origine, sympathiques aux demandes de Houdaille. Ces deux institutions n'ont joint la coalition libre-échangiste qu'après avoir constaté qu'un appui à la pétition pouvait compromettre les relations avec l'important allié militaire qu'est le Japon⁴¹.

À la suite du dépôt de la pétition au bureau du USTR en mai 1982 et de rapports favorables de celui-ci et du Département du Commerce, les débats se sont engagés au Cabinet sur la validité de la demande. Pendant ce temps, Houdaille se gagnait des appuis au Congrès, dans le monde des affaires et dans les milieux syndicaux. Lors de son congrès annuel de 1982, la NMTBA a endossé officiellement la pétition de Houdaille tout en dénonçant les pratiques japonaises⁴². De surcroît, les représentants de la NMTBA ont relevé, devant des sous-comités du Sénat en juin 1982 puis en mars 1983, les menaces pour la sécurité nationale qu'entraîne l'accroissement des importations et ont demandé aux autorités gouvernementales de prendre les mesures nécessaires afin de rehausser le niveau de compétitivité internationale de l'industrie⁴³.

Houdaille a également reçu l'appui de l'Association nationale des manufacturiers (NAM), du *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization* (AFL-CIO) et de différentes associations de producteurs de produits électroniques et de communications⁴⁴. La pétition s'est attirée des appuis importants au Congrès. Les influents sénateurs Robert Dole (R-Kan.) et Ernest F. Hollings (D-S.C.), de même que le représentant Jack F. Kemp (R-N.Y.) se sont prononcés en Chambre en faveur d'une intervention du Président. De plus, le Sénat a adopté à l'unanimité une résolution d'appui à la pétition de Houdaille.

39. William A. NISKANEN, *Reaganomics; An Insider's Account of the Policies and the People*, New York, Oxford University Press, 1988, pp. 146-147.

40. C. PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, pp. 223-224.

41. R. COPAKEN, *art. cit.*, pp. 286-287; Ronald GUTFLEISH, *Why Protectionism? U.S. Corporate and State Responses to a Changing World Economy*, Thèse de doctorat (Ph.D.), University of California, Berkeley, 1987, p. 302.

42. William N. STANT, « Testing the Influence of a Historic Bloc in U.S. Trade Policy: A Business Conflict Model of the Trade-Political Cycle », Communication présentée à la réunion annuelle de l'Association de science politique du Midwest, Chicago, avril 1993, p. 31.

43. U.S. Congress. House. Banking, Housing and Urban Affairs Committee. Subcommittee on International Finance and Monetary Policy. *Reauthorization of the Export Administration Act*, Hearings, 2 mars 1983, Washington, Government Printing Office, pp. 279-282; U.S. Congress. House. Foreign Affairs Committee. *Overview of U.S. International Competitiveness*, Hearings before the Subcommittee on International Economic Policy and Trade, juin 1982, Washington, Government Printing Office.

44. R. SAMUELSON, *art. cit.*, p. 1763; U.S. Congress. House. Ways and Means Committee. Subcommittee on Trade. *United States-Japan Trade Relations*, 98^e Congrès, 1^{ère} session, 1983, Washington, Government Printing Office, pp. 180-183.

À la suite des pressions émanant du Congrès, le Cabinet a décidé de couper court aux procédures de recherche légale. Les discussions sur la pétition ont repris le 16 janvier 1983 lors d'une réunion du Cabinet dirigée par le USTR, William Brock. Brock s'est posé en défenseur des demandes de Houdaille en arguant que le gouvernement japonais avait fourni de nombreuses incitations à l'exportation pour leur industrie des machines-outils tout en protégeant le marché intérieur. Le USTR estimait que la fermeture du marché japonais, associée à l'assistance du gouvernement de Tokyo à l'industrie, allaient à l'encontre des obligations contractées par le Japon par son adhésion aux accords du GATT et justifiaient des actions de Washington⁴⁵.

Le dirigeant du CEA, William Niskanen, s'est fait le porte-parole des opposants à la pétition lors de cette réunion. Les problèmes des producteurs américains devaient plutôt être imputés, à son avis, à la récente récession et à une mauvaise gestion macro-économique. Niskanen niait l'existence de tout lien entre les pratiques du gouvernement japonais dénoncées par les partisans de Houdaille et l'accroissement des importations sur le marché américain. Convaincu des vertus du libre-échange, il ne croyait pas que les politiques industrielles du Japon puissent avantager leurs entreprises⁴⁶. Puisque le cartel avait été démantelé en 1982, Niskanen estimait qu'on ne pouvait l'accuser, en ce moment, de violer les accords internationaux. Se posant en défenseur des intérêts plus généraux de l'ensemble du secteur manufacturier américain, le directeur du CEA s'est catégoriquement opposé à toute mesure protectionniste en invoquant que les demandes de Houdaille obligeraient les industries américaines à se procurer leurs machines-outils à des prix plus élevés. Comme les machines-outils sont à la base de la chaîne de production, l'ensemble de l'économie américaine en souffrirait et la reprise de la croissance pourrait être compromise⁴⁷.

Les deux opinions exprimées lors de cette réunion ne purent être réconciliées et Brock ne put réaliser un consensus. Le temps s'écoulait sans qu'aucune résolution ne soit adoptée et la pétition devenait une question politique embarrassante. Lors d'une réunion le 12 avril, les deux parties se sont finalement entendues sur un certain nombre de points. Les pro-Houdaille, tout comme ceux opposés à la pétition, reconnurent que le Japon avait maintenu des restrictions sur les importations et sur les investissements étrangers qui allaient à l'encontre des règles du GATT. Tous se sont également entendus pour dire que le MITI intervenait en faveur des producteurs japonais de machines-outils en fixant les objectifs quantitatifs de production, en les excluant des lois antitrust, en dirigeant les efforts de collaboration entre les firmes et en leur octroyant des subventions. Le groupe reconnut qu'en plus de contrevenir aux règles du GATT, les pratiques des Japonais allaient à l'encontre des lois américaines. Le groupe ne put toutefois faire consensus sur les mesures à prendre et donc sur la recommandation à formuler au Président. Le 15 avril, le Cabinet

45. C. PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, p. 225.

46. W. NISKANEN, *op. cit.*, pp. 179-180.

47. C. PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, pp. 225-226.

endossa les conclusions auxquelles en étaient venus les participants aux réunions préparatoires⁴⁸.

Si, comme le souligne Richard Copaken, Houdaille avait gagné dans les faits, la firme n'avait toujours pas gagné sa cause car les divisions idéologiques au Cabinet empêchaient tout consensus sur les mesures à prendre face aux Japonais. Puisque, selon la loi américaine, le gouvernement doit prouver que les Japonais se sont engagés dans des pratiques commerciales déloyales avant de venir en aide à une industrie, le USTR et le Département du Commerce se voyaient dans l'obligation, afin de soutenir Houdaille, de demander des représailles contre le Japon. Pourtant, le USTR et le Département du Commerce étaient plus intéressés à assurer la survie d'une industrie cruciale pour le développement économique de la nation qu'à punir le Japon.

Or, la question des représailles contre les Japonais a constitué la pierre d'achoppement du dossier. Les dissensions sur cette question ont fait échouer l'ensemble des demandes de Houdaille. Les représentants du Département du Trésor, du CEA et du OMG se sont opposés à la négociation d'un accord de restriction volontaire avec les Japonais en affirmant qu'une telle action était contraire aux principes du libre-échange. Les Départements de la Défense et d'État, de même que le NSC se sont opposés à toute mesure de représailles contre les Japonais. Le NSC et le Département d'État craignaient qu'une décision en faveur de Houdaille n'ouvre la porte à une série de pétitions similaires et trouble les relations politiques avec le Japon, un allié important⁴⁹.

En raison des dissensions persistantes, le Cabinet décida lors de sa réunion du 15 avril de remettre le dossier au Président afin qu'il tranche lui-même la question une semaine plus tard. Les représentants du gouvernement japonais sont toutefois entrés en action avant cette date. Après qu'un haut fonctionnaire du MITI à Washington a eu vent qu'une décision n'avait pas été prise lors de la réunion du 15 avril, le Premier ministre japonais a fait parvenir un message au Département d'État et a personnellement fait appel au président Reagan pour exprimer le souhait de voir l'administration américaine prendre en considération les difficultés du Japon et les obstacles politiques auxquels il doit faire face⁵⁰.

Finalement, lors de la rencontre entre le Président et le Cabinet le 22 avril, le Secrétaire du Commerce, Malcolm Baldrige, a présenté l'éventail des arguments en faveur d'une action pour venir en aide à Houdaille et demandé au Président d'exiger la tenue de négociations afin de remédier à la situation. Les discussions furent toutefois brèves. Le Président interrompit rapidement Baldrige et exprima sa confiance au premier ministre Nakasone. Selon Reagan, Nakasone était un allié de premier plan et un ami personnel qui

48. R. COPAKEN, art. cit., pp. 289 et 293-294; C. PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, p. 227.

49. C. PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, p. 228.

50. R. COPAKEN, art. cit., p. 289.

aidait les États-Unis de son mieux en tentant d'augmenter le rôle du Japon dans le secteur de la défense⁵¹.

Dans le cas de la pétition de Houdaille, toute action aurait été perçue comme une insulte par les Japonais. Le Président désirait l'appui de Nakasone pour sa politique de défense et pour d'autres projets tels que l'initiative stratégique de défense. En vue de la situation instable aux Philippines, il voulait s'assurer de l'utilisation des bases militaires au Japon⁵².

Le président Reagan a donc indiqué qu'il cherchait à aider Nakasone et a annoncé qu'il refusait de donner suite à la pétition de Houdaille. Le Président affirma néanmoins que des discussions seraient entamées avec les Japonais pour traiter des effets de leurs politiques industrielles. À la suite de cette décision, Houdaille fermait en 1984 ses usines de production de machines-outils.

2. Le cas NMTBA, 1983-1986

Par crainte de représailles du Département de la Justice qui menait au début des années 1980 une enquête sur les actions de l'industrie en fonction de la loi antitrust, la NMTBA n'a pas cherché à obtenir de protection face aux importations avant 1983. Elle s'est contentée de dénoncer les pratiques japonaises et d'appuyer la pétition de Houdaille sans toutefois s'impliquer directement dans le processus gouvernemental⁵³. La décision de demander une protection face aux importations a été prise lors de la réunion annuelle de l'association en 1982, au même moment où son président appuyait publiquement la pétition soumise par Houdaille. Les dirigeants de la NMTBA ont décidé de déposer la pétition en mars 1983, alors qu'il leur apparaissait de plus en plus improbable que le président Reagan donne suite à la pétition de Houdaille⁵⁴.

La pétition déposée par la NMTBA au Département du Commerce demandait au Président d'imposer des quotas afin que l'ensemble des importations ne représente pas plus que 17,5 % de la consommation nationale de machines-outils, et que la consommation d'importations pour 18 types de produits soit limitée à 20 %⁵⁵. La demande de protection de la NMTBA avait ainsi une portée beaucoup plus large que celle de Houdaille, autant au niveau de l'importance des barrières tarifaires exigées que de la gamme de produits touchés. En fonction de la section 232, la clause de sécurité nationale du *Trade*

51. U.S. Congress. Senate. Foreign Relations Committee. *U.S. Machine Tool Industry: Its Relation to National Security*, 28 nov. 1983, Washington, Government Printing Office, p. 8; C. PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, p. 229.

52. C. PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, p. 239.

53. Helen V. MILNER, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1988, p. 121; R. GUTFLEISH, *op. cit.*, pp. 296-297.

54. W. STANT, *art. cit.*, p. 32.

55. *Ibid.*, p. 54.

Expansion Act de 1962, la validité de la pétition n'exigeait pas la démonstration de l'existence de pratiques commerciales déloyales. Il s'agissait cette fois de démontrer que les importations de machines-outils représentaient une véritable menace pour la sécurité du pays.

Ainsi, le principal argument de la NMTBA dans sa demande de protection en vertu de la section 232 était que la croissance des importations de machines-outils empêcherait l'industrie américaine de répondre aux besoins militaires en temps de guerre. Puisque les machines-outils sont essentielles à la production d'armes et d'autre matériel militaire, la sécurité nationale serait gravement menacée par une dépendance envers le Japon. La NMTBA cherchait par cette pétition à réutiliser à son avantage les arguments récemment empruntés par l'administration américaine pour justifier le contrôle des exportations de machines-outils vers les pays du Bloc communiste⁵⁶.

Formation des coalitions : cheminement de la demande et décision

Les divergences et changements de positions au sein du Cabinet paraissent avoir influé de façon déterminante sur la réponse de l'administration américaine à la pétition de l'Association nationale des producteurs de machines-outils. Au moment du dépôt de la pétition par la NMTBA, les différentes institutions étatiques représentées au Cabinet s'en sont tenues à la position adoptée lors du cas précédent. Forts d'appuis au Congrès et dans les milieux des affaires, les représentants de la NMTBA semblaient alors faire face au même rapport de force que les précédents pétitionnaires. La demande de la NMTBA prit toutefois une tangente différente lorsqu'elle a reçu l'appui, en 1985, d'institutions concernées par les aspects militaires de la sécurité nationale, pourtant des défenseurs du statu quo lors de la demande de Houdaille.

Même si la pétition était appuyée par la majorité des membres de la NMTBA, elle ne réussit néanmoins pas à faire l'unanimité. Selon des observateurs, les membres de la NMTBA furent divisés à l'annonce des intentions protectionnistes du Conseil de direction de l'association. Ainsi, Ingersoll Milling Machine Company, la sixième plus grande firme de l'industrie au moment du dépôt de la pétition, se retira de la NMTBA en guise de représailles contre la position adoptée par l'association⁵⁷.

Le Département du Commerce a lancé en mars 1983 une enquête afin de voir si l'industrie des machines-outils répondait aux critères de la section 232, c'est-à-dire si l'industrie pouvait répondre aux demandes militaires en temps de crise. D'un côté, le NSC, le CEA, le OMB et le Département du Trésor n'avaient pas l'intention, avant même que ne débute l'enquête, de donner suite aux

56. U.S. Congress. Joint Economic Committee. *The Machine Tool Industry and the Defense Industrial Base*, 98^e Congrès, 1^{re} session, juin 1983, Washington, Government Printing Office, pp. 18-19.

57. Anderson ASHBURN, « Trade Policy and National Security », *American Machinist*, décembre 1982, p. 5.

demandes de la NMTBA. De l'autre, le Département du Commerce, dirigé par Malcolm Baldridge, était favorable à la pétition et faisait campagne pour l'imposition des quotas. Le Département du Commerce déposa un rapport favorable à la pétition en février 1984. Celui-ci concluait que l'industrie américaine des machines-outils ne pouvait répondre aux besoins de l'industrie militaire en temps de guerre⁵⁸.

Grâce à des appuis acquis au Congrès lors d'une campagne de sensibilisation débutée dès 1982, les pétitionnaires ont pu faire valoir leur point de vue lors de trois audiences publiques tenues devant le Congrès en 1983. À chaque occasion, la NMTBA a été appuyée par Houdaille. Des représentants des différentes institutions ont également profité de ces audiences pour exposer publiquement leur point de vue sur la question et tenter de trouver des appuis parmi les congressistes. Lors de l'audience publique du comité des *Ways and Means* de la Chambre des Représentants sur les relations commerciales entre les États-Unis et le Japon, les opposants à toutes représailles commerciales à l'endroit du Japon ont été représentés par le Département du Trésor, le Département d'État et le *General Accounting Office* (GAO), pendant que le Département du Commerce, le USTR et le Département de l'Agriculture plaidaient en faveur de l'adoption de mesures protectionnistes⁵⁹.

Le Département d'État s'est opposé à toute restriction du commerce entre les États-Unis et le Japon par souci pour le maintien de l'alliance. Puisque le Japon est le principal allié américain en Asie, le commerce doit servir à consolider et renforcer les intérêts politiques et de sécurité importants qu'englobent les relations entre les deux pays⁶⁰. Les Départements du Commerce et de l'Agriculture, de même que le USTR, partisans de mesures protectionnistes face au Japon, ont pour leur part répliqué aux arguments libre-échangistes en affirmant que le déclin des firmes américaines dans les domaines de la haute technologie pouvait menacer la croissance économique du pays, de même que sa sécurité nationale.

À la suite de ces audiences publiques, de nombreux congressistes influents ont joint la coalition pro-NMTBA. Le sénateur John Heinz (R-PA), le président du *Ways and Means Committee* de la Chambre des Représentants, Dan Rostenkowski (D-IL), le président du sous-comité du Sénat sur le commerce international, John Danforth (R-MO), le président du comité des Finances du Sénat, Robert Dole, et le sénateur Jepsen (R-IA), président du *Joint Economic Committee* ont tous endossé la pétition et se sont joints à la NMTBA pour demander au Président de donner suite aux recommandations du Département du Commerce. À ces appuis se sont également ajoutés ceux des

58. C. PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, p. 243.

59. U.S. Congress. House. *Ways and Means Committee. Subcommittee on Trade. United States-Japan Trade Relations*, 98^e Congrès, 1^{re} session, 1983, Washington, Government Printing Office, pp. 199-215 et 304-307 ; U.S. Congress. Joint Economic Committee, *The Machine-Tool Industry and the Defense Industrial Base*, *op. cit.* ; U.S. Congress. Senate. Foreign Relations Committee, *U.S. Machine-Tool Industry: Its Relation to National Security*, *op. cit.*

60. *Ibid.*, p. 218.

associations syndicales et des industries du domaine de l'électronique et des communications qui avaient soutenu Houdaille quelques mois plus tôt. De surcroît, la NMTBA a pu bénéficier de l'absence d'opposition de la part des grandes compagnies automobiles et des producteurs aéronautiques, les deux plus grands consommateurs de machines-outils⁶¹.

Malgré tous ces appuis, les recommandations du Département du Commerce en faveur des pétitionnaires n'ont pas été transmises au Président. Le NSC, qui selon les procédures de la section 232 dirige les délibérations au Cabinet après réception du rapport afin de soumettre des recommandations au Président, a retardé le processus en repoussant les discussions sur les recommandations⁶². Le NSC percevait alors les demandes de la NMTBA de la même façon que le Département d'État. Il était avant tout préoccupé par la préservation de bonnes relations avec le Japon de manière à assurer la sécurité du pays à travers l'atteinte d'objectifs politiques et stratégiques : augmentation des dépenses du Japon en matière de défense ; maintien de l'utilisation des bases militaires japonaises ; assurance de l'appui du Japon sur les questions militaires et politiques d'importance⁶³. Opposé à la décision du NSC, le Département du Commerce décida d'en appeler au Président. Celui-ci adopta toutefois la position des dirigeants du NSC et ordonna au Département du Commerce de recommencer son enquête en y impliquant cette fois les autres institutions représentées au Cabinet.

Le Département du Commerce déposa son rapport en janvier 1986 : il recommandait cette fois la protection de sept types de machines-outils. Les conclusions de l'enquête furent âprement débattues au Cabinet. Le NSC, le Département d'État, l'OMB et le CEA demeurèrent fermement opposés aux conclusions du rapport mais le Département du Commerce s'était trouvé de nouveaux alliés chez les responsables de la défense. Le Département de la Défense – appuyé par la direction des Forces armées et des services secrets – avait commencé, à partir de 1985, à accorder moins d'importance à la coopération militaire avec le Japon et donc à la menace soviétique, et s'inquiétait davantage des conséquences pour la défense du pays d'une dépendance étrangère trop poussée. Ils ont donc joint la coalition pro-NMTBA et demandé au NSC de soumettre au Président des recommandations en faveur de la protection demandée par la pétition⁶⁴.

Malgré plusieurs débats, les membres du Cabinet ne parvenaient pas à s'entendre sur les recommandations à formuler. Forts de leurs nouveaux appuis, les pro-NMTBA réussirent à porter leur point de vue jusqu'au Président : ils amenèrent le NSC à convoquer une nouvelle réunion à laquelle assisterait cette fois le Président. Lors de cette réunion, les opposants à toute intervention ont attaqué le rapport du Département du Commerce en faisant valoir

61. W. STANT, art. cit., pp. 34-35 et 55.

62. Richard LEVINE, « Trade vs National Security: Section 232 Cases », *Comparative Strategy*, vol. 7, n° 2, 1988, p. 138.

63. C. PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, pp. 243-244.

64. R. LEVINE, art. cit., p. 139 ; C. PRESTOWITZ jr., *op. cit.*, p. 244.

que la capacité de production de l'industrie américaine de machines-outils triplerait en temps de guerre et que, dans une telle situation, les importations ne représenteraient qu'une faible part des approvisionnements. De toute façon, le Japon et les pays d'Europe de l'Ouest sont de solides alliés des États-Unis et la fiabilité de leurs approvisionnements en temps de guerre ne peut être mise en doute, ont argumenté les dirigeants du NSC. Les représentants du CEA, du OMB et du Département du Trésor ont pour leur part affirmé que l'augmentation du prix des machines-outils, occasionnée par la protection demandée, désavantagerait les nombreuses industries américaines qui utilisent ces produits⁶⁵.

Le Président se rallia au rapport défendu par le Département du Commerce et décida d'appuyer la demande de protection, même s'il préféra ne pas le faire en fonction de la section 232. Le 20 mai 1986, il annonça que serait négocié un accord de restriction volontaire des importations avec le Japon, Taiwan, la Suisse et l'Allemagne de l'Ouest.

Bref, au moment du dépôt de la pétition, les institutions représentées au Cabinet s'en sont tenues à la position adoptée lors du cas précédent avant que la NMTBA ne reçoive, en 1985, l'appui du Département de la Défense – pourtant un défenseur du *statu quo ante*. Ce changement dans la composition des coalitions a modifié le cheminement de la demande et paraît avoir été déterminant dans le succès de cette deuxième pétition.

3. Vérification des hypothèses

Nous procédons dans cette section à la vérification de nos hypothèses de recherche à partir de l'analyse des deux cas. Premièrement, nous vérifions si, tel que nous l'avons supposé, une transformation dans la perception de la sécurité nationale, soit le passage d'une conception de la sécurité concernée de plus importante façon par la distribution des gains découlant des échanges commerciaux avec des alliés, a entraîné le changement de position du Département de la Défense.

À la fin de 1980, une série de rapports ont fait état des croissants problèmes de l'infrastructure industrielle de défense (IID)⁶⁶. Provenant de sources différentes, les rapports soulignaient de manière similaire l'existence de divers problèmes dans tous les secteurs industriels qui minaient la capacité de l'IID de répondre efficacement et avec rapidité aux menaces extérieures⁶⁷.

65. R. LEVINE, art. cit., p. 140.

66. U.S. Air Force, *Statement on Defense Industrial Base Issues*, Washington, Air Force, 12 novembre 1980; U.S. Congress. House. Armed Services Committee, *Capability of Defense Industrial Base*, Report of the Defense Industrial Base Panel, Washington, Government Printing Office, 1980; U.S. Congress. House. Armed Services Committee, *The Ailing Defense Industrial Base: Ready for Crisis*, Report of the Defense Panel of the Committee on Armed Services, 96^e, 2^e session, 31 décembre 1980, Washington, Government Printing Office.

67. Jacques GANSLER, « Needed: A U.S. Defense Industrial Strategy », *International Security*, vol. 12, n° 2, automne 1987, pp. 50-52.

Toutefois, ces rapports ne recommandèrent pas l'adoption de mesures commerciales protectionnistes. Les seuls problèmes associés à une dépendance étrangère se rapportaient à l'approvisionnement de certaines matières premières. Si les rapports notaient la croissance des importations dans les secteurs manufacturiers, ils ne parvenaient pas à mesurer l'ampleur de cette tendance et ne s'étaient dès lors pas aventurés à en évaluer les répercussions sur la sécurité nationale.

Au début des années 1980, soit au moins jusqu'à la décision finale du cas Houdaille en avril 1983, les représentants du Département de la Défense et du Pentagone ne partagèrent pas les inquiétudes véhiculées dans les rapports. Lors des audiences publiques tenues devant les membres du comité des Forces armées de la Chambre responsables du rapport sur l'État de l'IND, William Perry, alors sous-secrétaire au Département de la Défense, indiquait que l'IND avait la capacité de produire tous les équipements nécessaires lors d'une mobilisation même si la rapidité d'exécution d'une telle entreprise pouvait être améliorée⁶⁸. De la même manière, tout en reconnaissant certaines lacunes à l'IND, un autre sous-secrétaire au Département de la Défense, Richard DeLauer, ne croyait pas, à l'été 1981, que la sécurité de la nation puisse être sérieusement mise en danger par des problèmes de mobilisation en temps de guerre⁶⁹. Un peu plus tard, en décembre 1981, Fred Ikle, sous-secrétaire au Département de la Défense, minimisait l'importance de la dépendance étrangère en la reliant uniquement à certaines ressources naturelles et en rappelant que les échanges commerciaux entre alliés étaient profitables à l'alliance et donc à la sécurité des États-Unis⁷⁰.

Cette perception des liens entre sécurité nationale et politique commerciale persista au Département de la Défense jusqu'à la décision du Président dans le cas Houdaille et pendant les premiers temps de la pétition de la NMTBA. Toutefois, une autre série de rapports publiés à partir de 1985, dont des études commandées directement par le Département de la Défense et le Pentagone, ont mis en relief les problèmes de dépendance étrangère de l'IND. Même si ces lacunes avaient été évoquées lors des rapports précédents, ces dernières études dévoilaient pour la première fois l'ampleur et les conséquences de cette dépendance. Les études ont révélé que les États-Unis étaient dépendants de pays étrangers (autres que le Canada) pour des pièces et éléments nécessaires à la production d'armes et de matériel militaire⁷¹.

68. U.S. Congress. House. Armed Services Committee, *The Ailing Defense Industrial Base: Ready for Crisis*, op. cit., p. 12.

69. U.S. Congress. House. Banking, Finance and Urban Affairs Committee. Subcommittee on Economic Stabilization, Revitalization and the U.S. Economy, 2^e partie, Hearings, 97^e Congrès, 1^{re} session, 19 mai 1981, Washington, Government Printing Office, p. 280.

70. U.S. Congress. Joint Economic Committee. Subcommittee on Monetary and Fiscal Policy, *Government Policy and the Defense Industrial Base*, 97^e Congrès, 1^{re} session, 9 décembre 1981, Washington, Government Printing Office, p. 15.

71. J. GANSLER, art. cit., pp. 51-52.

Publié en 1985, le rapport de la Air Force intitulé *Production Base Analysis* estimait que 90 % des semi-conducteurs à usage militaire étaient produits à l'étranger⁷². Pour sa part, le GAO estimait, dans une étude préparée pour le *Joint Economic Committee* du Congrès, que la dépendance envers l'étranger minait sérieusement l'IND puisque la production de matériel militaire utilisait des composantes qui provenaient en majorité de l'extérieur du pays⁷³. Une étude sur les effets de la dépendance étrangère réalisée par le *Joint Logistic Commanders* spécifiait que l'importance de la dépendance dans la production de systèmes de défense était telle que la production de certaines armes en temps de mobilisation tomberait à zéro pour des périodes allant de 6 à 14 mois⁷⁴.

Toutes les études effectuées au cours de cette période dénonçaient l'absence d'un système efficace de collecte des données sur la dépendance étrangère. Néanmoins, ces études concluaient unanimement que cette dépendance minait sérieusement l'IND ce qui, selon les auteurs de certains rapports, menaçait directement la sécurité nationale⁷⁵.

Les propos contenus dans ces rapports furent officiellement et publiquement adoptés et diffusés par le Département de la Défense avec la publication du rapport de Robert Costello, sous-secrétaire au Département de la Défense⁷⁶. En effet, le rapport Costello était basé sur les études de Roderick Vawter et Martin Libicki – tous deux du *Mobilization Concepts Development Center* de la *National Defense University* – qui résumaient et reprenaient à leur compte les conclusions des rapports précédents, et sur un rapport du Départe-

72. U.S. Air Force. Aerospace Industrial Modernization Office, Executive Summary 1985; *Production Base Analysis*, Wright- Patterson AFB, Ohio, 1985.

73. U.S. General Accounting Office, *Assessing Production Capabilities and Constraints in the Defense Industrial Base*, Report to the Subcommittee on International Trade, Finance, and Security Economics of the Joint Economic Committee, Washington, General Accounting Office, 1985, p. v.

74. U.S. Joint Logistics Commanders, *Study of Effect of Foreign Dependencies*, Washington, 1986.

75. Voir aussi : U.S. Office of Management and Budget, *Impact of Offsets in Defense Related Exports*, Washington, décembre 1985 ; U.S. National Research Council, *Foreign Production of Electronic Components and Army Systems Vulnerabilities*, Washington, National Academy Press, 1985 ; U.S. Logistics Management Institute, *The Effects of a Loss of Domestic Ferroalloy Capacity*, Bethesda, Maryland, juin 1986 ; U.S. Joint Logistic Commander, Joint Bearing Working Group of the Joint Group on the Industrial Base, 1986. *Joint Logistic Commanders Bearing Study*, 18 juin 1986, Washington ; U.S. Institute for Defense Analyses, *Technical Assessment of U.S. Electronics Dependency*, Alexandria, Virginia, novembre 1985 ; U.S. Industrial College of the Armed Forces, *The Potential Effect of Domestic Content Legislation of DoD Procurement*, Washington, mai 1986.

76. U.S. Department of Defense, *Bolstering Defense Industrial Competitiveness: Preserving our Heritage, Securing our Future*, Report to the Secretary of Defense by the Undersecretary of Defense, Washington, Department of Defense, 1988.

ment de la Défense, paru en 1987, qui soulignait la presque totale dépendance américaine dans le domaine des semi-conducteurs et ses impacts négatifs⁷⁷.

Intitulé *Bolstering Defense Industrial Competitiveness*, le rapport du sous-secrétaire constituait le premier appel en provenance des plus hauts échelons de l'administration américaine en faveur de la protection de certaines industries pour des raisons de sécurité militaire. Dans ce rapport, Costello établissait clairement que le Département de la Défense s'engageait à assurer la présence d'une IID efficace et proposait une série de mesures à prendre pour remédier aux problèmes qu'avaient déjà mis en relief les rapports précédents. Les industries menacées, selon le rapport Costello, incluaient les machines-outils, les semi-conducteurs et les équipements électroniques⁷⁸.

Si le rapport Costello fut publié en 1988, nous estimons que cette publication consacre une position et véhicule des préoccupations déjà présentes au sein du Département de la Défense et du Pentagone depuis au moins 1985. D'une part, ce rapport était basé sur des études – dont plusieurs demandées par le Département de la Défense – réalisées entre 1984 et 1986. Cela signifie qu'à cette période, les dirigeants du Département étaient, contrairement à quelques années auparavant, assez préoccupés par l'États et particulièrement par les effets de la dépendance étrangère pour commander des études sur le sujet⁷⁹. Cet argument est également soutenu par la différente teneur des propos des représentants du Département par rapport à 1980-81.

Lorsque comparé aux positions adoptées au début des années 1980, le rapport Costello révèle un très net changement de position du Département de la Défense quant au lien entre sécurité nationale et politique commerciale. Davantage préoccupé par le maintien des alliances au début de la décennie, le Département ne considérait pas comme alarmants les problèmes de l'IID et accordait plus d'importance au renforcement des relations avec les alliés afin de contrer la menace soviétique. Puis, avec l'essoufflement de la menace soviétique, le déclin économique des États-Unis et l'émergence de nouvelles puissances industrielles, le Département de la Défense en est progressivement venu à favoriser l'adoption de mesures protectionnistes destinées à réduire la dépendance étrangère et à assurer le maintien d'une IID efficace.

Ce changement dans la perception du lien entre sécurité nationale et politique commerciale s'est aussi traduit par des demandes d'assouplissement des contrôles à l'exportation. Évaluant les répercussions des changements

77. Martin TOLCHIN et Susan J. TOLCHIN, *Selling Our Security*, New York, Knopf, 1992, pp. 124-125 ; Roderick L. VAWTER, *U.S. Industrial Base Dependency/Vulnerability: Phase I*, Washington, National Defense University, 1986 ; Martin LIBICKI, Jack NUNN et Bill TAYLOR, *U.S. Industrial Base Dependency/Vulnerability: Phase II*, Washington, National Defense University, 1986 ; U.S. Department of Defense, Defense Science Board, *Defense Semiconductor Dependency*, Washington, Department of Defense, 1987.

78. U.S. Department of Defense, *Bolstering Defense Industrial Competitiveness: Preserving our Heritage, Securing our Future*, op. cit.

79. M. TOLCHIN et S. J. TOLCHIN, op. cit., p. 124.

dans le système international sur la manière d'assurer la sécurité du pays, le rapport Allen et le rapport Schmitt, puis des études du *Office of Technology Assessment* (OTA) dénonçaient les répercussions sur la compétitivité du pays et de sa base industrielle de trop stricts contrôles des exportations, de même que des transferts de technologie aux pays alliés⁸⁰.

En conclusion, nous croyons pouvoir affirmer que le Département de la Défense et le Pentagone ont adopté une nouvelle conception de la sécurité nationale qui s'est reflétée dans le domaine commercial par la montée de préoccupations de gains relatifs par rapport à des puissances alliées, et non plus seulement avec le Bloc de l'Est. Puisque ce changement s'est déroulé concurremment au changement de position de ces institutions sur la protection à accorder à l'industrie des machines-outils, nous estimons que la première hypothèse paraît supportée par les faits.

En second lieu, nous cherchons ici à vérifier la deuxième hypothèse de recherche. Nous avons émis la proposition que le ralliement du Département de la Défense à la coalition protectionniste dans la deuxième pétition peut expliquer le succès de cette dernière par rapport à la demande initiale de Houdaille.

Une importante différence entre les deux coalitions se rapporte à l'identité du pétitionnaire : Houdaille dans le premier cas, la NMTBA dans le deuxième. Or, nous estimons que cette différence dans la composition des coalitions est minime puisque, comme nous l'avons vu dans la description des cas, la NMTBA a appuyé la pétition de Houdaille et a même participé à l'élaboration de la demande. La NMTBA avait en effet endossé officiellement la pétition lors de sa réunion annuelle en 1982 et souligné devant des comités du Sénat les dangers d'un accroissement des importations⁸¹. De plus, ce n'est qu'à la suite de discussions avec la direction de la NMTBA que Houdaille a décidé de prendre la tête du courant protectionniste à l'intérieur de l'industrie.

80. U.S. Congress. Office of Technology Assessment, *The Defense Industrial Base: Introduction and Overview*, Washington, Government Printing Office, 1988; U.S. Congress. Office of Technology Assessment, *Holding the Edge: Maintaining the Defense Technology Base*, Washington, Government Printing Office, 1989; U.S. Congress. Office of Technology Assessment, *Arming our Allies: Cooperation and Competition in Defense Technology*, Washington, Government Printing Office, 1990; U.S. Congress. Office of Technology Assessment, *Redesigning Defense: Planning the Transition to the Future Defense Industrial Base*, Washington, Government Printing Office, 1991; U.S. National Academy of Sciences. Committee on Science, Engineering, and Public Policy, *Balancing the National Interest: U.S. National Security Export Controls and Global Economic Competition (Allen Report)*, Panel on the Impact of National Security Controls on International Technology Transfer, Washington, National Academy Press, 1987; U.S. National Academy of Sciences. Committee on Science, Engineering, and Public Policy, *Finding Common Ground: U.S. Export Controls in a Changed Global Environment*, Panel on the Future Design and Implementation of the U.S. National Security Export Controls, Washington, National Academy Press, 1991.

81. W. STANT, art. cit., p. 31; U.S. Congress. House. Banking, Housing and Urban Affairs Committee, *Reauthorization of the Export Administration Act*, op. cit., pp. 279-282; U.S. Congress. House. Foreign Affairs Committee, *Overview of U.S. International Competitiveness*, op. cit.

Le fait que la NMTBA n'ait pas déposé une pétition en 1982 ne signifie pas que la pétition de Houdaille n'était pas appuyée par l'industrie. La crainte de représailles du Département de la Justice qui menait une enquête sur les actions de l'industrie en vertu de la loi antitrust peut expliquer que la NMTBA n'ait pas déposé de demande de protection avant 1983⁸². De toute manière, la pétition de la NMTBA n'avait pas elle-même fait l'unanimité dans l'industrie⁸³.

Autant au niveau des appuis provenant de groupes sociaux que de ceux émanant du Congrès, les différences entre les deux cas sont minimes. Il semble dès lors qu'elles ne peuvent être à la source du changement de décision. Autant Houdaille que la NMTBA ont profité de l'appui du AFL-CIO, de l'Association nationale des manufacturiers (NAM) et d'associations de producteurs de produits électroniques et de communications. De plus, les deux pétitions se sont attiré d'importants appuis au Congrès. Dans les deux cas, toutefois, les actions des congressistes ne sont parvenues qu'à accélérer la prise de décision au niveau de l'Exécutif.

L'impact du déficit du compte courant américain doit être considéré dans la même perspective. L'appréciation du dollar américain de 1980 à 1985 a contribué à raviver les sentiments protectionnistes au Congrès. Ce développement ne s'est toutefois pas traduit par un accroissement des appuis des congressistes à la demande de protection de la NMTBA par rapport à celle de 1982. Ces considérations ne semblent pas avoir trouvé écho au sein des délibérations de l'Exécutif. On peut suggérer que cela s'explique par le fait qu'au moment de la décision dans le cas de la NMTBA, l'accord de Plaza de septembre 1985 entre le Japon, l'Allemagne, les États-Unis, l'Angleterre et la France promettait de corriger la surévaluation du dollar.

C'est donc au niveau de l'Exécutif que la différence entre la composition des coalitions fut déterminante. En effet, le changement de position du Département de la Défense constitue la seule différence notable entre les coalitions des deux décisions. Tel qu'observé dans l'étude des deux cas, les dissensions et divergences au sein du Cabinet ont grandement influé sur le cheminement de la demande et la prise de décision. Les différentes institutions représentées à l'exécutif ont été, en plus des pétitionnaires eux-mêmes, les principaux acteurs dans chacune des deux prises de décisions.

L'hypothèse paraît également supportée par l'impact du changement de position du Département de la Défense sur le cheminement de la deuxième demande puisque ce revirement n'est survenu que deux ans après le dépôt de la pétition de la NMTBA. Nous avons pu constater que ce n'est qu'avec l'appui du Département de la Défense que la coalition pro-NMTBA a réussi à porter son point de vue jusqu'au Président. Leurs efforts précédents s'étaient en effet butés aux refus du NSC.

82. H. MILNER, *op. cit.*, p. 121.

83. A. ASHBURN, *art. cit.*, p. 5.

Conclusion

L'analyse comparée des deux cas permet d'affirmer que le changement de décision de l'administration américaine entre 1982 et 1986 quant à la protection à accorder à l'industrie des machines-outils résulte d'une modification des coalitions politiques autour de la demande de protection, entraînée par une transformation dans la perception de la sécurité nationale.

Le changement de position du Département de la Défense et l'impact de ce revirement sur le processus décisionnel suggère un cadre d'analyse pour comprendre la manière par laquelle les facteurs reliés à la structure du système politique international sont transmis au niveau national et influent sur l'élaboration de la politique étrangère ou de la politique commerciale.

L'influence prépondérante des impératifs de sécurité dans le cas des machines-outils, en contraste avec les prédictions des théories insistant sur la force politique des groupes de pression ou sur l'équilibre des forces entre le Congrès et l'Exécutif, permet de supposer que le passage des États-Unis à une politique commerciale caractérisée par l'application des principes de réciprocité spécifique au cours des années quatre-vingt est lié aux changements se produisant simultanément dans la structure du système politique international. Ces changements structurels se sont reflétés par une montée des préoccupations de gains relatifs envers des alliés militaires qui, dans le cas des machines-outils, a amené des acteurs importants de l'administration américaine à favoriser la protection.

Cette analyse suggère également que l'incapacité à prendre en compte les impératifs de sécurité dans un environnement anarchique cache un important problème théorique dans la théorie de l'hégémonie stabilisatrice. Le caractère apolitique de cette théorie résulte du fait que l'impact du caractère anarchique du système international sur les possibilités de coopération n'est pas étudié⁸⁴. Dès lors, les recherches futures auraient intérêt à s'éloigner du cadre restreint de cette approche afin d'étudier plutôt l'impact sur la coopération économique des incitatifs structurels pour les États à résister aux changements systémiques en utilisant la politique commerciale afin de maintenir leur puissance relative.

84. J. GOWA, *Allies, Adversaries and International Trade*, op. cit.