

Destler, I.M. *American Trade Politics : System under Stress.* Washington (D.C.) Institute for International Economics, New York (N.Y.) The Twentieth Century Fund, 1986, 383 p.

Frank Davidson

Volume 19, Number 2, 1988

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702366ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702366ar>

[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

Davidson, F. (1988). Review of [Destler, I.M. *American Trade Politics : System under Stress.* Washington (D.C.) Institute for International Economics, New York (N.Y.) The Twentieth Century Fund, 1986, 383 p.] *Études internationales*, 19(2), 398–400. <https://doi.org/10.7202/702366ar>

la poutre dans son oeil. En matière de réseau, de valets, de forces auxiliaires, les États-Unis n'ont rien à envier à l'URSS. Peut-on trouver de meilleurs exemples de « proxies » que le Honduras et les « contras » ?

Je me demande comment ce livre sera accueilli parmi les analystes de la CIA. L'un d'eux a déjà émis une critique cassante à propos d'un précédent ouvrage signé par l'un des auteurs (R. Shultz, *Dezinformatsia*): « Naive assumptions and erroneous history make good propaganda but bad policy. They serve neither scholarship nor the national interest. » (*Studies in Intelligence*, hiver 1984). Ce jugement me paraît devoir s'appliquer aussi à *Red Orchestra* !

Claude MORIN

Université de Montréal

DESTLER, I.M. *American Trade Politics: System under Stress*. Washington (D.C.) Institute for International Economics, New York (N.Y.) The Twentieth Century Fund, 1986, 382 p.

Cet excellent livre examine l'affaiblissement de l'attitude antiprotectionniste aux États-Unis depuis déjà le début des années soixante-dix. L'auteur commence son premier chapitre en évoquant une étude, parue en 1935, du tarif Smoot-Hawley (1930), si souvent inculpé d'une responsabilité majeure à l'égard de l'intensification de la Grande Dépression. Et Destler termine son dernier chapitre en citant de Schattschneider, auteur de l'ouvrage de 1935: « Manier les pressions, c'est gouverner; les laisser incontrôlées, c'est abdiquer ».

L'idée caractéristique de l'ouvrage de Destler est celle du désirable manque de sincérité politique. Aidez-moi à tout faire pour ces intéressés sans toutefois pouvoir rien accomplir: telle serait la prière traditionnelle du député, que le bon vieux système — la « protection du Congrès » — aurait exaucée. « Pour les partisans du commerce extérieur ouvert, l'isolement [c'est-à-dire le manque de compétence] du Congrès constitue une nécessité politique » (p. 200). Commerce ouvert,

politique fermée (p. 60). Cet isolement aurait été un aspect capital d'un système qui, dans la suite, serait mis à rude épreuve.

Les trois parties du livre s'articulent avec concision: « Origine » (36 p.); « Erosion » (140 p.); « Prescription » (46 p.). Suivent deux Appendices: A, « 1984 et 1985, comportement différent de l'exécutif » (15 p.) et B, « Procès administratifs relatifs aux importations » (105 p. de tables qui se rapportent aux années 1975-1985). Il y a aussi un glossaire et un index (de 12 p. chacun). La préface (3 p.) explique que l'auteur concentre son attention sur la politique des importations; la justification principale en serait non seulement que la pression visant la protection contre les importations serait pour les États-Unis le plus persistant et le plus épineux des problèmes du commerce extérieur, mais aussi que la réaction à ce problème aurait tendance à déterminer la réponse du gouvernement américain aux intérêts exportateurs. En d'autres termes, la meilleure défense contre les pressions nationales anti-importation pourrait par exemple être une tactique internationale pro-exportation (*export politics*) — marchandage qui attirerait le soutien des exportateurs américains.

Dans sa première partie, Destler raconte que le tarif moyen américain (importations soumises aux droits de douane) était tombé de 60 % en 1931 à 5,5 % en 1985. Voilà la conséquence de la protection du Congrès qu'aurait créée, à peine quatre ans après Smoot-Hawley, la loi des Accords Commerciaux Réciproques. Cette loi délégua à l'exécutif le pouvoir de marchander — de réduire des droits américains en échange de réductions offertes par un autre pays. Cette délégation (que justifiait la capacité présidentielle en matière de traités) était acceptablement temporaire: elle fut plusieurs fois renouvelée (ou élargie, comme en 1962 par la loi dite de l'Expansion des Exportations). Un autre aspect de l'irresponsabilité protectrice du Congrès aurait été les recours administratifs accordés aux industries souffrant de la concurrence étrangère, peut-être par suite de concessions tarifaires américaines (Appendice B). « Plutôt que d'essayer d'arbitrer les innombrables revendications commerciales, les législateurs pouvaient indiquer 'le règlement'

qui pourrait venir en aide aux entreprises et aux travailleurs. Et les fonctionnaires de l'exécutif pouvaient faire de même » (p. 20). Même des arrangements spéciaux — textiles et vêtements, produits agricoles, acier — étant l'affaire de l'exécutif, auraient renforcé la protection des législateurs (p. 25). En dernier mais non par ordre d'importance Destler évoque (pp. 25-29) les commissions du Congrès, dont la puissance aurait souvent permis une obstruction aux mesures protectionnistes qui menaçaient tout de même de se traduire en lois. Il se serait agi surtout de la Commission des Finances de la Chambre des députés à l'époque où celle-ci avait comme président Wilbur D. Mills (1958-1974).

Après avoir décrit le changement du contexte mondial commercial — les nouveaux concurrents des États-Unis, l'érosion du GATT, la stagflation, les monnaies flottantes — la deuxième partie du livre en vient à quatre aspects de la situation américaine : un Congrès moins protégé ; un exécutif attaqué ; la modification du 'règlement' (les limites des recours administratifs) ; et une arène politique nationale plus ouverte mais plus marquée par l'esprit du parti. En somme : pressions renforcées, système ébranlé.

« Le régime du Congrès, c'est maintenant l'autogestion », dit à la fin de 1984 Barber Conable, actuellement Président de la Banque Mondiale, qui avait été membre de la Commission des Finances de la Chambre. « Donc il n'est plus si facile qu'autrefois d'arrêter les mauvaises propositions » (cité p. 69). Affaiblie, d'après Destler, par le départ de Mills, la Commission subit aussi les attentions des réformateurs parlementaires convaincus que la politique fermée favorise les « intérêts spéciaux ». Il est devenu plus difficile d'éviter un vote plénier.

Et pendant les huit premiers mois de 1985 les professions libre-échangistes du gouvernement Reagan se seraient accompagnées d'une politique inappropriée — « bizarre. La pression commerciale montait toujours, le gouvernement ne faisait rien, semblait même ne pas reconnaître un problème auquel il aurait dû faire face » (p. 104). À ce vide exécutif aurait correspondu, pour un grand nombre

de législateurs, un engagement approfondi dans les questions commerciales. En mai 1986 la Chambre des députés vota son projet de loi protectionniste d'ensemble (p. 106). Cet *omnibus bill* comprend une modification de ces recours administratifs qui d'après Destler, nous l'avons vu, peuvent contribuer à la protection du Congrès. Mais ce rôle serait nécessairement marginal (p. 142).

Quant à l'arène nationale, Destler cite, d'une étude antérieure (R.A. Bauer *et al.* 1972) l'expression : « Un revirement politique ahurissant. » D'après Bauer et ses collègues il se serait agi, contrairement aux traditions d'avant 1930, de protectionnistes démocrates et de libre-échangistes républicains. Mais quatre décennies durant, le commerce extérieur n'aurait pas été marquant pour la ligne de parti. Cependant au début de 1983 il aurait semblé très possible qu'il aille redevenir — avec le revirement — pomme de discorde primordiale. À court terme cela ne se sera pas vu, Mondale ayant fait marche arrière et le libre-échangisme de Reagan s'étant nuancé (pp. 144-148 et Appendice A). Pourtant un nouveau débat idéologique — une division philosophique entre les deux partis qui sape-rait la politique commerciale libérale — resterait toujours une alarmante possibilité (pp. 174-175).

Or, Destler estime, bien sûr, que « ... même dans un monde où de nombreux étrangers sont 'injustes' et où quelques-uns prennent de l'avance sur notre pays, une attitude fondamentalement libérale reste, pour les États-Unis d'aujourd'hui, le meilleur choix politique » (p. 175).

Alors quelle prescription ? Le premier des deux chapitres de cette partie du livre traite « Les réponses non commerciales aux problèmes commerciaux ». Il s'agit naturellement du déficit budgétaire, du taux de change du dollar américain et de la balance commerciale (surtout du déficit bilatéral avec le Japon, à propos duquel Destler renvoie ses lecteurs, à l'étude de Bergsten et Cline : voir *Études internationales*, vol. XVIII p. 693). Leçon que l'auteur met en italique : « dans un monde de monnaies flottantes et de grands mouvements de capitaux *les déséquilibres commerciaux*

sont en général inattaquables par les mesures commerciales » (p. 184).

Mais, à part la correction de la politique macro-économique qui serait donc capitale, que faut-il pour « faire face aux pressions commerciales » (dernier chapitre) ?

Contre les mesures protectionnistes, il faudrait encourager à se faire entendre les intérêts qui y seraient perdants : les utilisateurs industriels des importations, les détaillants, les exportateurs, les gouvernements étrangers (p. 208). À cette fin il faudrait un puissant « courtier » commercial. Cet intermédiaire serait essentiellement le Représentant commercial des États-Unis (USTR) qui existe déjà dans le Bureau exécutif du Président. (À la conférence GATT de Punta del Este en septembre 1986 – début des négociations du « Uruguay Round » – c'était l'USTR, Clayton K. Yeutter, qui était à la tête de la délégation américaine.) Effectivement, d'après Destler, la section USTR en tant que telle devrait être diminuée. Mais en dehors du bureau présidentiel on créerait un Bureau de Commerce des États-Unis dont le chef serait subalterne à l'USTR. Et on supprimerait le Département du Commerce, rival inévitable et, quant au commerce ouvert, affaiblissant de l'USTR (pp. 202-207). Pour renforcer la Commission des Finances de la Chambre des députés, Destler propose que la Chambre établisse un Groupe d'organisation commercial avec en tête le président de la Commission. Parmi quelques autres suggestions, l'auteur mentionne la possibilité d'une Agence d'Évaluation des Obstacles commerciaux modelée sur la Commission de l'Assistance industrielle australienne (p. 220).

Pour les négociations « Uruguay » le gouvernement américain a besoin d'un nouveau mandat législatif (le précédent arrivant à terme en janvier 1988). « Mais ce serait une politique peu prometteuse que de chercher un nouveau mandat tant que le niveau du déficit commercial reste stratosphérique » (p. 209). Il vaudrait mieux attendre jusqu'à ce que le déficit soit, pendant au moins un trimestre, au-dessous de \$ 100 milliards sur une base annuelle avec importations évaluées c.a.f., c'est-à-dire coûts de transports compris

(p. 211). Or, en décembre 1987 on vient d'apprendre qu'en octobre le déficit, loin de baisser, avait battu les records. Il est vrai que, surtout vu la transition présidentielle, les négociations GATT ne menacent pas d'aller trop vite. (Il pourrait être nécessaire, d'après Destler, de chercher un mandat spécial pour le traité de libre-échange avec le Canada, mais en décembre 1987 j'ai l'impression que cette éventualité aussi n'est pas urgente.)

Ce qu'on appelle en ce moment « le » Krach – c'est-à-dire celui d'octobre 1987 – semble du moins avoir ralenti les projets de loi protectionnistes du Congrès. « Pusillanimité et libre-échange » titrait tout de même *The Economist* du 14 novembre 1987, qui passait en revue les candidats à la présidence américaine. Pour ces aspirants (dont ceux – Dole et Gephardt – sont mentionnés plusieurs fois dans l'index de *American Trade Politics*) le libre-échange serait resté, d'après l'hebdomadaire, « louable mais de plus en plus hypothétique ». Même si Destler tend implicitement à exagérer l'importance des rouages politiques par oppositions au côté plus purement économique, ce livre est et restera donc passionnant.

Frank DAVIDSON

*Département des sciences économiques,
La Trobe University, Melbourne, Australie*

HAMMER, Darrell P. *The USSR: The Politics of Oligarchy, second edition*. Boulder (Col.), Westview Press, 1986, 271 p.

Le titre de cette analyse des structures et des mécanismes de décision en URSS indique bien la perception que l'auteur a du pouvoir politique de ce pays. Pour Hammer, le régime soviétique actuel est le résultat de trois grandes forces historiques : la tradition tsariste, le mouvement révolutionnaire bolchévique et le stalinisme. Le bureaucratisme oligarchique qui s'assura le contrôle du pouvoir après la mort du dictateur serait la synthèse de ces trois forces.

Après un survol de l'histoire du pays au XX^{ème} siècle, l'auteur présente ce que l'idéolo-