

LA POLITIQUE COMMERCIALE AMÉRICAINNE PROMENADE GUIDÉE DANS LE JARDIN DES THÉORIES

CHRISTIAN DEBLOCK *

Les États-Unis poursuivent avec constance depuis la réforme de 1934 une politique de libéralisation commerciale dont les piliers sont l'égalité de traitement, la réciprocité, la non-discrimination, le multilatéralisme et la règle de droit. La libéralisation des échanges n'est pas une fin en soi mais le moyen privilégié pour ouvrir les marchés aux exportations, aux investissements et aux sources d'approvisionnement. Leur politique commerciale est strictement encadrée, par la législation mais aussi par des mécanismes institutionnels qui assurent un dialogue permanent entre le pouvoir, les milieux d'affaires et les groupes d'influence. Trois grandes écoles divisent la littérature sur la politique commerciale américaine: systémiste, sociétale et institutionnaliste. Chacune d'elles aborde la politique commerciale sous un angle particulier, mais il est possible de les croiser et d'en avoir une vision synthétique en retenant l'hypothèse de cohérence. De quelle manière se trouvent combinées les idées, les intérêts et les institutions pour former le modèle libéral américain? Telle est la question à laquelle cherche à répondre le texte en procédant à la revue de la littérature.

La politique et les institutions commerciales américaines ont beaucoup évolué depuis le grand virage de 1934 et l'adoption du *Reciprocal Trade Agreements Act*. Mentionnons par exemple la loi de 1974 qui introduit la procédure du *Fast Track*, la défense des droits des entreprises qui devient un objectif prioritaire à partir des années 1980, ou encore le glissement dans le bilatéralisme également à partir des années 1980. Toujours sous tension, aujourd'hui plus contestée que jamais, la politique commerciale américaine n'a jamais été un long fleuve tranquille. Malgré tout, on reste

* ÉCONOMISTE, UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

frappé par (1) la continuité de son engagement en faveur de la liberté commerciale, (2) sa capacité unique à combiner des valeurs libérales à des intérêts bien sentis, et (3) une stabilité institutionnelle qui dépasse les clivages politiques.

Exception faite de la politique commerciale britannique, aucune politique commerciale n'a été autant étudiée que la politique commerciale américaine. Souvent mal connue hors des États-Unis, la littérature se divise en trois grandes écoles : systémiste, sociétale et institutionnaliste¹. Sommairement, la première école se place directement dans le champ des affaires internationales et aborde la politique commerciale dans une perspective de choix rationaliste. La seconde école aborde, quant à elle, la politique commerciale d'en bas, depuis le champ des affaires intérieures ; elle se concentre sur les jeux d'influence et les contraintes sociales. La troisième école occupe une place à part. Son ambition n'est pas tant d'introduire des variables explicatives supplémentaires que d'ouvrir la boîte noire des institutions et d'offrir une grille de lecture qui rende compte de manière synthétique des préférences collectives, des intérêts et des structures historiques.

Toute typologie est, bien entendu, arbitraire, mais cette typologie à trois niveaux (haut, bas, centre) permet d'isoler trois séries de variables : externes, internes et institutionnelles. Dans le cas des deux premières écoles, on retrouve le clivage traditionnel entre la grande (*high*) et la petite (*low*) politique. C'est le propre de toute puissance que de regarder le monde à la lumière de ses intérêts et de sa vision du monde, mais c'est d'abord à la maison que se forment les politiques, en fonction des coalitions, des intérêts ou des attentes. Les deux niveaux se complètent donc, mais, si on en revient toujours aux intérêts, les idées et les institutions comptent aussi. C'est la combinaison des trois qui donne un sens à la politique commerciale et la rend cohérente.

¹ Cette typologie est reprise par de nombreux auteurs. Voir en particulier Fortin Jean-François [2005], « Analyse de la politique commerciale. État des travaux théoriques », *Revue Études internationales*, vol. XXXVI, n° 3, p. 339-360 ; Odell John S. [1990], « Understanding International Trade Policies. An Emerging Synthesis », *World Politics*, vol. 43, p. 139-147 ; et Ikenberry John G. et al. [1988], « Introduction : Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1 (The State and American Foreign Economic Policy), p. 1-14.

Comment s'articulent les idées, les intérêts et les institutions, les trois « i » de Peter Hall ² ? C'est la question centrale que posent les institutionnalistes ³. Même si les deux autres écoles la posent également, d'une façon générale, elles ont des institutions une vision fonctionnelle. Les institutionnalistes n'échappent pas non plus au fonctionnalisme mais leur regard sur les structures et leur évolution apporte une perspective historique qui introduit l'idée de modèle ⁴. Il ne suffit pas de dire que la politique commerciale américaine est libérale et mercantile, encore faut-il montrer ce qui en fait l'originalité et la distingue des autres. De la même façon, il ne suffit pas de dire qu'elle est en crise, encore faut-il expliquer pourquoi elle ne répond plus à ses promesses et pourquoi la crise ne crée pas pour autant un nouveau modèle.

L'idée de modèle est une idée forte. Elle servira de fil conducteur à cette contribution. Explicite chez les institutionnalistes, elle est en filigrane dans toutes les écoles de pensée, et chacune à sa manière, malgré les critiques, introduit des éléments qui concourent à l'intelligibilité du modèle libéral américain, par opposition au modèle protectionniste qui caractérisa la politique commerciale américaine de la Seconde Guerre d'indépendance jusqu'à son implosion dans les années 1930. Le texte est divisé en trois parties. Les deux premières sont consacrées aux analyses systémistes et sociétales. Il aborde la façon dont chacune d'elles explique (1) le passage du modèle protectionniste au modèle libéral, (2) la mise en place d'un ordre commercial libéral, et (3) les transformations et les tensions actuelles du modèle. La troisième partie est consacrée à la synthèse institutionnaliste.

Les approches systémistes

Les systémistes sont ceux qui se concentrent sur le système, ses acteurs et leurs interactions. Le système définit le champ des possibles ; à chaque acteur de s'y ajuster en fonction de ses

² Hall Peter A. [1997], « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », in Lichbach Mark Irving et Zuckerman Alan S. (dir), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, New York, Cambridge University Press.

³ Ruggie John G. [1998], *Constructing World Politics. Essays on International Institutions*, Londres, Routledge.

⁴ Ikenberry G. John [1988], « Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1, p. 219-243.

capacités et de ses perceptions du système. L'acteur ne fait pas que réagir : par ses décisions, il agit sur le système, lequel est, en retour, continuellement en mouvement, en transformation. Il y a cependant deux manières de « penser » le système, l'une et l'autre renvoyant aux deux facettes de la modernité : la nation et l'individu. La première manière est aujourd'hui associée au courant réaliste : la nation est le principe organisateur de la vie en société et l'État a pour unique préoccupation l'intérêt national. La seconde manière est associée au courant libéral : l'individu est l'acteur principal de ce courant de pensée et le contrat est le principe organisateur de la vie en société. L'internationalisme libéral est son pendant dans la sphère internationale, et l'interdépendance son concept central. Pour les réalistes, le commerce est une variable qui influe sur les capacités et la sécurité des États ; pour les internationalistes, c'est un facteur de prospérité et de rapprochement des sociétés. La coopération commerciale est, dans les deux cas, instrumentalisée mais sa finalité n'est pas la même : forme particulière d'alliance pour les réalistes, elle répond aux nécessités de l'interdépendance pour les internationalistes. Voyons l'analyse qu'ils proposent de la politique commerciale américaine.

Le réalisme économique

Les réalistes ne sont pas très à l'aise sur le terrain de l'économie ; ils préfèrent se concentrer sur l'État, sa puissance et sa sécurité (Nesadurai, 2004)⁵. Le commerce est d'emblée une question de sécurité. Ainsi, le déficit commercial, le commerce de produits de haute technologie, la perte de compétitivité sur les marchés sont-ils autant de facteurs parmi d'autres qui affaiblissent la puissance⁶. Le commerce peut aussi favoriser la montée de puissances rivales : l'Europe et le Japon pendant la guerre froide⁷, la Chine aujourd'hui⁸. D'autres variables que la sécurité et d'autres acteurs que les États interviennent dans

⁵ Nesadurai Helen E. S. [2004], « Introduction: Economic Security, Globalization and Governance », *The Pacific Review*, vol. 17, n° 4, p. 459-484.

⁶ Moran Theodore [1993], « An Economic Agenda for Neo-Realists », *International Security*, vol. 18, n° 2, p. 211-215.

⁷ Preeg Ernest [1974], *Economic Blocs and U.S. Foreign Policy*, Wahington, The National Planning Association.

⁸ John Mearsheimer [2005], « Better to Be Godzilla than Bambi », *Foreign Policy*, n° 146, p. 46-51

les affaires commerciales, mais *in fine*, (1) les marchés doivent composer avec les valeurs et les intérêts des sociétés dans lesquelles ils sont enchâssés, et (2) l'ordre économique international relève des États et de la distribution du pouvoir ⁹.

À défaut de pouvoir s'appuyer sur une théorie de l'économie nationale, les réalistes ne peuvent que défendre une position de principe sur l'anarchie et le stato-centrisme du système et développer des théories *ad hoc*. La tâche leur est cependant facilitée par le fait que l'économie mondiale gravite autour des États-Unis, que la sécurité est pour eux une obsession et qu'en matière de commerce, le choix en faveur de l'ouverture fut aussi un choix de puissance ¹⁰. Pour les réalistes, ce sont les niveaux relatifs de développement économique, les ressources disponibles et les intérêts de puissance qui déterminent les structures de l'économie mondiale. Les États-Unis n'ont pas agi différemment de la Grande-Bretagne lorsque celle-ci opta dans sa phase ascendante pour la libéralisation des échanges ¹¹ : ce choix fut une décision mûrement prise après examen des avantages qu'ils pouvaient tirer de leur puissance économique. Le même argument prévaut à propos de l'ordre international qu'ils ont contribué à construire.

Empruntant à Kindleberger l'idée selon laquelle, en l'absence de tout gouvernement central, un ordre économique libéral a besoin pour exister et perdurer d'une puissance « bienveillante » qui joue le rôle de « producteur » des bien collectifs internationaux – la liberté du commerce par exemple –, les réalistes vont développer une théorie fort originale dite de la « stabilité hégémonique ». Le « leader » deviendra un « hégémon », qui poursuit ses propres intérêts en construisant une économie libérale et ceux-ci ne sont pas seulement économiques, mais aussi politiques ¹². L'ordre

⁹ Gilpin Robert [1987], *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton Un. Press.

¹⁰ Eckes Alfred E. [2000], *Revisiting U.S. Trade Policy: Decisions In Perspective*, Athens, Ohio Un. Press.

¹¹ Krasner Stephen D. [1976], « State Power and the Structure of International Trade ».

World Politics, vol. 28, n° 3, p. 317-347; Lake David A. [1988], « The State and American Trade Strategy in the Pre-Hegemonic Era », *International Organization*, vol. 42, n° 1, p. 33-58.

¹² Robert Gilpin [2002], « The Rise of American Hegemony », in O'Brien Patrick K. et Clesse Armand (ed.), *Two Hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, Aldershot, Ashgate Publishing, p. 165-182.

économique libéral reflète donc les intérêts de cet hégémon comme il dépend de sa volonté de mettre ses ressources à son service. Placé sous la tutelle de la puissance des États-Unis, cet ordre, en réalité une alliance, procure stabilité et prospérité à l'économie mondiale. Un corollaire important est que si la puissance décline, ce régime international devient instable et périlite, soumis qu'il devient aux tensions internes et aux comportements opportunistes, mais aussi au manque d'intérêt de la puissance, voire à ses comportements prédateurs. Pour les réalistes, par nature pessimistes sur l'ordre du monde, la question n'est pas de savoir quand le déclin va s'engager mais comment l'empêcher et comment préserver les attributs de la puissance ¹³.

La globalisation est un autre casse-tête pour les réalistes. Ils écartent aussi bien les théories du déclin de l'État que celles qui font de la globalisation la cause des problèmes de gouvernance actuels ¹⁴. Le monde s'est transformé, l'interdépendance croissante demande davantage de coopération et l'économie impose des contraintes aux États, mais pour autant, (1) ceux-ci n'ont pas renoncé à leur indépendance politique ni ne sont totalement désarmés face à la montée en puissance des multinationales, (2) les marchés et les entreprises ont besoin de règles, et ces règles sont établies par les États. De nouveau, on en revient aux États-Unis, avec cependant un intérêt renouvelé pour le régionalisme.

Bien que jugé avec beaucoup de méfiance, sinon de suspicion, le régionalisme fut interprété pendant la guerre froide par les réalistes comme un moyen de resserrer les alliances face au communisme, pour autant qu'il ne nuise pas aux intérêts vitaux des États-Unis. Le débat va prendre une nouvelle tournure lorsque, dans les années 1980, les États-Unis commencent à s'engager dans le régionalisme commercial et que, par la suite, les accords commerciaux vont se multiplier partout dans le monde. De ces deux phénomènes, les réalistes proposent deux lectures différentes. Selon une première lecture, la prolifération des accords est liée au déclin de puissance des États-Unis, à l'érosion du système commercial multilatéral et aux rivalités économiques qui poussent les États à nouer des alliances et à

¹³ Lake David A. [1993], « Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential? », *International Studies Quarterly*, vol. 37, n° 4, p. 459-489.

¹⁴ Waltz Kenneth [1999], « Globalization and Governance », *Political Science and Politics*, vol. 32, n° 4, p. 693-700.

créer des blocs. La conséquence de ceci est un monde instable, divisé en blocs rivaux. Selon une seconde lecture, plus conforme à la doctrine des alliances, le régionalisme économique serait, en fait, la réponse collective des États à l'intégration croissante de l'économie mondiale: le régionalisme n'est pas une alternative à l'État-nation; la coopération permet, au contraire, de renforcer leur autonomie et leur pouvoir de négociation et ainsi de mieux promouvoir leurs intérêts vitaux et leurs ambitions et, évidemment, dans le cas des États-Unis, de conserver leur position centrale dans le système international ¹⁵.

Concluons: L'explication réaliste du passage du modèle protectionniste au modèle libéral est une explication *ex post* qui ne nous éclaire guère sur les débats de l'époque, encore moins sur ce qui distingue la version américaine du modèle de la version britannique. Par ailleurs, l'ordre commercial est un ordre libéral, reposant sur des principes contraignants comme la réciprocité, le multilatéralisme et le respect des engagements qui cadrent mal avec les présupposés réalistes. Pour tout dire, non seulement est-ce un ordre orienté vers la promotion du commerce, mais aussi davantage inspiré par la doctrine de la paix économique que par le réalisme. Enfin, sans entrer dans les débats sur la théorie de la stabilité hégémonique ou sur l'empire ¹⁶, on concédera aisément que c'est une théorie taillée sur mesure pour les États-Unis ¹⁷, mais qui explique mal pourquoi ils lui restent attachés si c'est pour perdre leur suprématie. Retenons malgré tout du réalisme (1) que la politique commerciale est une composante de la politique étrangère tout comme le commerce est un enjeu de sécurité et (2) que l'indépendance de la nation a pour les Américains un caractère aussi absolu que l'exercice de la liberté.

L'internationalisme libéral

Les libéraux souffrent du problème inverse des réalistes: ils ont du mal à composer avec les nations. Ils ont néanmoins

¹⁵ Gilpin Robert [2000], *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*, Princeton, Princeton Un. Press.

¹⁶ Vanel Grégory [2003], « Le concept d'hégémonie en économie politique internationale », Montréal, CEIM; Ferguson Niall [2003], « Hegemony or Empire? », *Foreign Affairs*, sept./oct. p. 154-161.

¹⁷ Strange Susan [1982], « Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis », *International Organisation*, vol. 36, n° 2, p. 479-497.

développé une doctrine, l'internationalisme libéral, qui leur permet de concilier les principes du libéralisme avec la réalité des nations. L'internationalisme libéral inspire la politique commerciale américaine depuis les présidences de Roosevelt et Truman ; il repose sur la ferme conviction que le libre commerce offre plus de bienfaits que le protectionnisme et, donc, que les intérêts des États-Unis sont mieux servis ainsi qu'autrement. Ajoutons qu'il s'inscrit dans la tradition libérale kantienne mais présente des singularités qui en font une doctrine typiquement américaine¹⁸. Il se décline en trois volets¹⁹.

(1) L'internationalisme libéral aborde le système international sous l'angle de la construction d'une communauté de nations démocratiques et ouvertes, liées entre elles par une vision commune et cosmopolite de la liberté, des droits individuels, de la paix et du progrès, par des échanges mutuels libres de toute entrave, et par une coopération étroite placée sous le signe de l'harmonie des intérêts et du respect de la règle de droit. Toutefois, si les internationalistes reconnaissent que les liens qui unissent les États-Unis à la communauté internationale sont étroits, les principes et les règles qui doivent régir cette communauté doivent refléter leurs valeurs et les institutions être à l'image des leurs.

(2) Il véhicule une vision *mélioriste* du monde. Le *méliorisme* remonte aux Lumières et à leur conception d'un monde en progrès, mais il s'enracine également dans l'exceptionnalisme américain et dans la tranquille assurance d'une nation qui ne doit sa prospérité qu'à elle-même et à la divine Providence. Aussi, si la construction d'une communauté des démocraties participe de cette marche du progrès, les États-Unis se trouvent en situation d'autorité et d'influence suffisantes pour s'attribuer le statut de *Primus inter pares*, y exercer un rôle de leadership et entretenir

¹⁸ McDougall, Walter A. [1997] « Back to Bedrock: The Eight Traditions of American Statecraft », *Foreign Affairs*, mars-avril, p. 134-146.

¹⁹ Pour Ikenberry, l'internationalisme a cinq composantes : l'amitié des démocraties, la liberté par le commerce, l'interdépendance économique, les institutions et la règle de droit dans les relations internationales, et les valeurs partagées dans une communauté des démocraties. (Ikenberry G. John [1999], « Why Export Democracy? : The 'Hidden Grand Strategy' of American Foreign policy », *The Wilson Quarterly*, vol. 23, n° 2, p. 56-65.)

la confusion des genres entre leurs propres intérêts et ceux de la communauté tout entière ²⁰.

(3) Le commerce unit les sociétés. Le libre commerce a toujours occupé une place centrale dans la construction libérale du monde. On attend non seulement qu'il apporte richesse et prospérité, mais également qu'il contribue à la paix et à la démocratie en liant les nations entre elles par l'échange et en diffusant les idées de liberté et de progrès. Le libre commerce ne se confond toutefois pas avec le libre-échange que défend la théorie économique. C'est plutôt une conception ordonnée du libre commerce que défend l'internationalisme libéral. Conforme à l'esprit d'une communauté internationale en construction, le commerce doit être progressivement libéré de ses entraves mais selon des principes de réciprocité, d'égalité de traitement, de non-discrimination et de loyauté, et ce, sur la base d'un échange librement consenti de droits et obligations.

Résumons: pour les internationalistes, (1) il y a complémentarité totale entre les intérêts des États-Unis et la mise en place d'un ordre libéral, (2) le commerce, en autant qu'il soit régi par la règle de droit, profite à tous ses participants et contribue ainsi à la paix—*de bons voisins sont des voisins prospères*—, et (3) forts de leur propre réussite, il est de leur responsabilité de se porter à l'avant, de montrer la route à suivre et de pousser à la roue de la libéralisation des échanges.

Comment expliquer l'implantation du modèle? Contrairement à ce qu'il est souvent affirmé, ce n'est pas la raison qui aurait fini par s'imposer—le premier mandat du président Roosevelt fut nationaliste—mais la détermination du Secrétaire d'État Cordell Hull qui sut mettre son prestige, son expérience d'avocat et sa parfaite connaissance des rouages du Congrès au service d'une idée, puis convaincre le Président et, enfin, proposer un amendement à la loi Smoot-Hawley qui, par sa simplicité même comme il le rappelle dans ses Mémoires, rallia les Démocrates alors majoritaires et même certains Républicains ²¹. N'exagérons

²⁰ Mead Walter Russell [2002], *Special Providence: The American Foreign Policy Tradition*, New York, Routledge, 2002.

²¹ Voir à ce sujet, Hiscox, Michael J. [1999], «The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization. The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934», *International Organization*, vol. 53, n° 4, p. 669-698; Butler Michael A. [1998], *A Cautious Visionary: Cordell Hull and Trade Reform, 1933-1937*, Kent State Un. Press; et Aaronson Susan [1991], «How Cordell Hull and the Postwar Planners

rien : la loi de 1934 n'eut que peu d'effets sur les exportations ; c'est la guerre et le boom des exportations qui poussèrent les milieux d'affaires et les Républicains à se rallier à la nouvelle doctrine commerciale ²². Retenons plutôt ceci : les libéraux plaidèrent pour une politique qui leur semblait la plus adéquate et qui convenait à certains groupes plus qu'à d'autres. Et ils ont réussi. L'internationalisme libéral est profondément enraciné dans les institutions commerciales et constitue toujours l'une des pierres angulaires de leur politique étrangère ²³.

Il en fut de même de l'ordre commercial : il fut conçu par des passionnés, convaincus que le monde devait être ouvert et non discriminatoire : « *They were the ideologues, but in a very decent and constructive sense; if this happened to coincide with U.S. interests, they were not conscious of it.* » ²⁴ Conscients ou non de ces intérêts, cet ordre est une autre réussite à mettre à leur actif. Cela dit, cet ordre est daté. Beaucoup d'eau a coulé depuis 1947, et même si le GATT est devenu l'OMC, comptant 153 membres, l'organisation porte le poids des ans, l'autorité des États-Unis est contestée et le multilatéralisme n'est peut-être plus vraiment approprié au contexte de la globalisation. En introduisant la transgouvernementalité dans la coopération, le système peut évoluer, s'adapter et même survivre au déclin des États-Unis ²⁵. Tous ne partagent pas ce point de vue optimiste,

Designed a New Trade Policy», *Business and Economic Review*, vol. 20, p. 171-179.

²² Irwin Douglas [1998], «From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s», in Michael D. Bordo, Claudia Goldin et Eugene N. White (dir.), *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, Chicago, University of Chicago Press, p. 325-352.

²³ Chaudoin Stephen, Milner Helen V. et Tingley Dustin [2010], «The Center Still Holds: The Potential for Liberal Internationalism Survives», *International Security*, vol. 35, n° 1, p. 75-94.

²⁴ <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/vernorr.htm>

²⁵ Slaughter Anne-Marie [2000], «Governing the Global Economy through Government Networks», dans M. Byers [ed.], *Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law*, Oxford, Oxford University Press, p. 177-205; Ikenberry G. John [2009], «*Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order*», *Perspectives on Politics*, vol. 7, p 71-87; Keohane Robert [1984], *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton Un. Press.

mais c'est celui des « néo-libéraux » qui ont développé, à la jonction du réalisme et du libéralisme, une théorie des régimes qui offre cette possibilité. Ils acceptent les idées réalistes de système anarchique et d'intérêt national, mais plutôt que de tout ramener aux États et de ne voir dans les interdépendances qu'un dilemme de sécurité, ils préfèrent parler d'interdépendance complexe et aborder la coopération à l'aune de sa nécessité.

De multiples canaux relient en effet les sociétés, créant ainsi une interdépendance complexe. Au fur et à mesure que ces canaux se développent, la vision de l'intérêt national s'élargit, les agendas deviennent multiples et l'usage de la force recule devant la coopération. Le commerce est l'un de ces canaux qui s'est mérité le plus d'attention. La coopération prend, dans son cas, la forme de traités que l'on peut assimiler à des contrats, mais ce n'est pas sa seule particularité. Elle en présente deux autres : (1) elle est institutionnalisée et les règles ont une portée universelle ; et (2) elle est orientée vers la libéralisation des échanges et la négociation collective. Le concept de régime a donc une portée beaucoup plus générale que pour les réalistes : (1) il socialise les relations internationales autour de règles communes et (2) il fait converger les intérêts vers une finalité commune, à savoir la libéralisation des échanges dans le cas du commerce. Quant aux institutions, leur utilité est double : d'un côté, elles permettent de contrôler les comportements opportunistes et de régler les conflits ; de l'autre, tout en facilitant les échanges, elles en accroissent l'efficacité en réduisant les coûts de transaction et les incertitudes. On peut même leur trouver une troisième utilité : grâce à elles, les pays font l'apprentissage de la coopération. D'où la possibilité de faire évoluer la coopération et de répondre ainsi aux demandes des acteurs privés.

La théorie libérale des régimes offre une interprétation plausible des changements que les États-Unis ont tenté d'impulser au système commercial multilatéral en élargissant l'agenda des négociations, en cherchant à le faire bouger du bas vers le haut par la voie bilatérale et en créant ce que Bergsten a appelé un climat de libéralisation compétitive²⁶. Ce point de vue optimiste est loin d'être partagé par tous, dont les économistes. Les internationalistes entretiennent une relation ambiguë avec la théorie du commerce standard. Ils aiment y faire référence et lui

²⁶ Bergsten C. Fred [1996], « Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century », Washington, Peterson Institute for International Economics, *Working Paper 96-15*.

empruntent certains concepts, mais l'internationalisme est une doctrine qui n'a pas la force d'une théorie, et l'ordre auquel ils prêtent un sens repose sur des principes qui vont dans le sens du libre-échange mais sans pour autant se confondre avec lui²⁷. Cet ordre, malgré les avancées qu'il a permis, reste toujours sous l'emprise politique des États, pour ne pas dire les plus puissants d'entre eux, le commerce reste encore soumis à nombre d'obstacles et les accords régionaux ne sont au mieux qu'un moindre mal, une option de second rang. Quant à la politique commerciale américaine, tout en reconnaissant le rôle responsable joué par les États-Unis dans l'ouverture des marchés, ils n'en sont pas moins prompts à dénoncer les agendas politiques cachés, les perversions protectionnistes ou encore un unilatéralisme souvent malfaisant²⁸.

Ces critiques ne porteraient guère à conséquence si les évolutions de la politique commerciale et ses résultats ne laissaient pas les internationalistes eux-mêmes dans la perplexité. Le triomphalisme des années Clinton est chose du passé : le régionalisme n'a guère prouvé qu'il était complémentaire du multilatéralisme et qu'il pouvait faire avancer plus rapidement les négociations ; les Américains doutent du commerce comme de la globalisation ; et loin de transformer la Chine et d'en faire une démocratie et une économie libérale, le commerce ne fait que la renforcer dans sa montée en puissance pacifique, un clou que les réalistes ne manquent pas d'enfoncer²⁹. Bref, l'internationalisme libéral convainc de moins en moins, sauf les milieux d'affaires qui y trouvent toujours leur compte.

²⁷ Cooper Richard N. [1972], « Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies », *World Politics*, vol. 24, n° 2, p. 159-181 ; Baldwin David A. [1980], « Interdependence and Power : A Conceptual Analysis », *International Organization*, vol. 34, n° 4, p. 471-506.

²⁸ Cooper Richard N. [1972/73], « Trade Policy Is Foreign Policy », *Foreign Policy*, n° 9, p. 18-36. Bhagwati Jagdish [1990], « Departures From Multilateralism - Regionalism And Aggressive Unilateralism », *Economic Journal*, vol. 100, n° 403, 1304-1317 ; Lal Deepak [2006], *Reviving the Invisible Hand. The Case for Classical Liberalism in the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton Un. Press, 2006.

²⁹ Deux rapports récents du Council on Foreign Relations témoignent de cette perplexité : *U.S.-China Relations. An Affirmative Agenda, A Responsible Course* (Carla A. Hills, Dennis C. Blair et Frank Sampson Jannuzi, Independent Task Force Report, n° 59, Washington, 2007) ; et *US Trade Strategy : Free Versus Fair. A Critical Policy Choice* (Daniel Drezner, Washington, 2006).

Concluons: L'internationalisme libéral et le réalisme économique partagent la même conception rationaliste de l'État, octroient aux États-Unis un rôle prééminent au sein du système international, lient ensemble dans la paix économique le commerce et la sécurité, et reconnaissent qu'il ne peut y avoir de socialisation des relations internationales sans autorité reconnue³⁰. Ces éléments les rapprochent et font qu'ils se complètent plus qu'ils ne s'opposent. Par contre, l'internationalisme apporte une dimension universaliste qui donne à la politique commerciale une certaine grandeur et permet d'envisager l'ordre commercial comme un bien collectif. De là à faire des États-Unis une puissance bienveillante (*soft power*), porte-étendard de la liberté démocratique et du libre commerce, et de leur associer une *pax americana* dont le monde serait redevable, il n'y a qu'un pas... Par ailleurs, l'internationalisme libéral ne se réduit pas à sa caricature ultralibérale; les progressistes (*liberals*) ont joué un rôle déterminant dans les affaires économiques pendant les années keynésiennes et, si aujourd'hui, les radicaux les ont supplantés, leur influence se fait encore sentir dans les débats sur les règles sociales, les droits de l'homme et l'emploi. Il n'échappe toutefois pas aux illusions, notamment lorsqu'il s'agit d'associer le commerce à la paix ou d'en faire un véhicule de la démocratie et de la liberté³¹. Sa conception du commerce est aussi à bien des égards naïve, mais c'est grâce aux principes de réciprocité, d'avantages mutuels et d'égalité de traitement qu'il fut possible de construire un ordre commercial ouvert, pour le plus grand bénéfice des marchands.

Les approches sociétales

Les approches sociétales abordent la politique commerciale d'en bas, dans ses interactions avec la politique intérieure,

³⁰ Ikenberry G. John et Kupchan Charles A. [1990], «Socialization and Hegemonic Power», *International Organization*, vol. 44, n° 3, p. 283-315.

³¹ Zoellick Robert B. [2002], «Globalization, Trade, and Economic Security», Remarks at the National Press Club, 1^{er} octobre. Pour une critique, voir Krauthammer Charles [2004], «Democratic Realism. An American Foreign Policy for a Unipolar World», Washington, The AEI Press; Vaïsse Justin [1999], «Les États-Unis sans Wilson. L'internationalisme américain après la guerre froide», *Critique internationale*, n° 3, printemps 1999, p. 99-120; Barbieri Katherine [1996], «Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?», *Journal of Peace Research*, vol. 33, n° 1, p. 29-49.

autrement dit à la lumière des préoccupations, des valeurs et des intérêts qui agitent la vie politique. Le jeu des groupes d'intérêts est un sujet de prédilection pour cette littérature mais aussi pour les économistes qui y trouvent un élément de réponse au problème lancinant du protectionnisme. Les analyses, souvent qualifiées de pluralistes, ont toutefois une portée plus générale. Le plaidoyer en faveur du libre-échange est aussi un plaidoyer en faveur de certains groupes d'intérêts, et dans le cas particulier des États-Unis, ces groupes sont aussi puissants que bien ancrés dans les institutions politiques. À côté des pluralistes, il existe un second courant de pensée que nous qualifierons par commodité de régulationniste. S'inscrivant lui aussi dans la tradition mélioriste d'un monde en progrès, c'est à l'État qu'il en appelle pour réguler la vie économique et, donc, le commerce. Les deux courants se complètent. Les pluralistes lèvent le voile sur les coalitions qui interfèrent dans le processus politique tandis que les régulationnistes donnent au modèle libéral une épaisseur sociale que les internationalistes négligent généralement.

Le régulationnisme

Les réalistes n'ont pas de théorie qui leur permettrait de définir l'intérêt national en termes économiques. Il y a une raison à cela : le nationalisme économique fut ostracisé après la Seconde Guerre mondiale, mais cet ostracisme n'a pas entraîné pour autant un retour au « paradis perdu » que réclamaient les ultra-libéraux malgré leurs propres déboires. L'opinion qui prévalut n'était pas de rompre avec le libéralisme économique mais de l'améliorer et de répondre aux préoccupations sociales. Il ne s'agissait pas non plus de rompre avec le libre commerce mais de l'ordonner afin qu'il profite à tous et contribue ainsi à la prospérité générale et à la paix. Aussi, si les réformes économiques et sociales furent menées dans l'esprit de rendre le capitalisme raisonnable, elles le furent aussi au nom du redressement national. Il en fut de même de la coopération économique internationale : mise en place dans un esprit d'égalité et de solidarité, elle devait également respecter les souverainetés. En clair, le modèle libéral devait remplir deux conditions : (1) le commerce devait contribuer à l'amélioration des niveaux de vie et à la réalisation du plein-emploi, et (2) la libéralisation des échanges devait se faire de manière ordonnée, dans le respect des préférences collectives nationales. Ces conditions limitent considérablement la portée du commerce, un certain équilibre devant exister entre les préoccupations marchandes et les préoccupations sociales d'une part, entre

l'action collective et l'intérêt national d'autre part, mais en fin de compte, c'étaient la liberté économique et la liberté commerciale qui sortaient gagnantes du débat.

Ancrer la paix et la sécurité dans la liberté de commercer est l'une des idées fortes de l'internationalisme américain, mais rendre le « capitalisme raisonnable » en est une autre. Cette idée trouve également ses racines dans le libéralisme, du moins dans ce libéralisme progressiste qui ne se limite pas à faire des institutions un instrument de protection des droits individuels qui ne serait qu'au service d'une liberté de laisser-faire, mais y voit plutôt un instrument de progrès social qui donnerait à chacun la possibilité de développer ses capacités et de profiter ainsi pleinement de sa liberté. Souvent ignorée, cette conception de la liberté est très présente dans la politique commerciale américaine; elle nous en donne une lecture différente de celle qui consiste à ne voir dans la défense de l'emploi ou des droits du travail qu'une forme de protectionnisme, voire une concession politique à certains intérêts constitués. L'article 7 de la Charte de La Havane relatif aux normes de travail équitables, l'obstination américaine à lier commerce et travail (clauses sociales), la définition de droits du travailleur internationalement reconnus, la défense de conditions de travail qui correspondent aux niveaux de productivité ou encore la mise en place de programmes spécifiques d'aide à l'ajustement commercial sont autant d'exemples qui montrent que le commerce doit être libre et loyal, mais aussi équitable et responsable ³².

Le système commercial est un autre thème majeur de la littérature réglementationniste. La crise et la guerre ont changé les perceptions américaines du monde. Si le nouveau système devait être multilatéral et ouvert, il devait aussi compléter et renforcer l'action économique et sociale de l'État. Autrement dit, il ne pouvait y avoir Keynes à l'intérieur et Smith à l'extérieur, et si

³² Voir à ce sujet, Charnovitz Steve [1986], « The Influence of International Labor Standards on the World Trading Regime : A Historical Review », *International Labour Review*, n° 126, p. 565-84; Aaronson Susan A. [1997], *Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy*, Lexington, Un. Press of Kentucky; Pier Carol [2006]. « Workers' Rights Provisions in Fast Track Authority, 1974-2007: An Historical Perspective and Current Analysis », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1, p. 77-103; Zini Sylvain [2009], « Du New Deal au Fair Deal (1933-1953). Commerce, plein-emploi et normes du travail », *Notes de synthèse*, Montréal, CEIM.

le libéralisme devait être « enchâssé » à l'intérieur, il devait l'être aussi à l'extérieur. Tout comme il en fut de l'interventionnisme fondateur d'un capitalisme raisonnable, les valeurs de progrès furent au centre de la libéralisation ordonnée des échanges que projetaient les planificateurs américains. Ne poussons pas trop loin l'analogie : la non-discrimination était leur priorité, et le plein-emploi ne devait pas se faire au détriment du commerce. Quatre éléments furent néanmoins constitutifs du nouvel ordre commercial : le consentement, l'égalité de traitement, la réciprocité et l'avantage mutuel. Ces quatre éléments – et ceux qui s'y greffent –, forment ce que Ruggie appelle la grammaire générative du régime, i.e. dans le cas présent, un ensemble de règles communes qui permettent de fonder, d'organiser et de libérer les échanges³³. Ce qui fait l'originalité de cet ordre, nous dit Ruggie, ce n'est pas qu'il soit américain et mercantile – dans les deux cas, il l'est –, mais les règles et les principes qui le sous-tendent. Pour dire les choses autrement, le débat fut un débat sur des principes avant d'être un débat sur les institutions. Au départ, il y eut un compromis historique autour de valeurs partagées et de règles librement consenties, et c'est grâce à ce compromis qu'il fut possible (1) de bâtir des institutions collectives légitimes, respectées et disposant d'un pouvoir d'autorité, (2) d'encadrer le commerce et d'apporter confiance, sécurité et prévisibilité à ceux qui y participent, et (3), en intégrant les préoccupations sociales, de donner à la liberté commerciale une nouvelle légitimité. Telle est l'idée centrale du « libéralisme enchâssé »³⁴.

Les régulationnistes ont tendance à porter un regard un peu romantique sur ce moment historique. Tout ne fut pas rose, loin de là, et n'eût été de la puissance des États-Unis et de leur opiniâtreté, on peut se demander ce qu'il serait advenu du GATT et des autres institutions. Mais si les États-Unis

³³ Ruggie John Gerard [1982], « International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, vol. 36, n° 2, (International Regimes), p. 379-415. Voir aussi Lang Andrew T. F. [2006], « Reconstructing Embedded Liberalism : John Gerard Ruggie and Constructivist Approaches to the Study of the International Trade Regime », *Journal of International Economic Law*, vol. 9, n° 1, p. 81-116.

³⁴ Abdelal Rawi et Ruggie John G. [2009], « The Principles of Embedded Liberalism : Social Legitimacy and Global Capitalism », in Moss David et Cisternino John, *New Perspectives on Regulation*, Cambridge, The Tobin Project, p. 151-162.

furent les créateurs d'un nouveau système, ce sont ses règles qui définissent l'action collective et organisent les échanges. De même les États-Unis ont-ils joué un rôle déterminant dans ses évolutions, mais à chaque fois, il y eut négociation et entente entre les parties sur les nouveaux termes du contrat collectif. Enfin, les idées changent aussi avec le temps, et avec elles, les principes et les règles. Mais pour les régulationnistes, la présidence de Ronald Reagan constitue un moment charnière; c'est là que tout bascula: libérée de tout engagement social et de toute retenue, la politique commerciale tombe dans le libre-échangeisme. Le marché retrouva alors tous ses droits, les libéraux radicaux tout leur aplomb, et avec l'ALENA et les accords de Marrakech, leur victoire fut totale. Mais attention! Ce ne fut possible que parce que la grammaire du régime le permettait: le principe de non-discrimination devant s'appliquer aux États et à leurs résidents, rien n'interdisait de l'étendre et de reconnaître de nouveaux droits, ceux de l'investissement et ceux de la propriété intellectuelle notamment.

La globalisation est devenue le nouvel objet de recherche des régulationnistes. Les règles et la gouvernance constituent un premier thème. En rompant avec le libéralisme enchâssé et en suivant les États-Unis dans cette voie, les gouvernements ont oublié les leçons du passé et perdu de vue que la globalisation n'a été rendue possible que grâce à lui. Il ne s'agit pas de rompre avec la globalisation, mais avec l'idéologie néolibérale qui la sous-tend et de lui donner un autre visage, plus humain. Et ce, en redonnant la primauté aux droits de l'homme sur les droits des entreprises, en encadrant les marchés dans un nouveau contrat social et en impliquant toutes les parties intéressées, notamment les pays en développement et les représentants de la société civile. C'est l'esprit du rapport de la Commission mondiale sur les dimensions sociales de la mondialisation³⁵. Concernant la globalisation elle-même, fortement inspirées du marxisme³⁶, les travaux jettent un regard sombre sur l'état de l'économie mondiale, sur la puissance des transnationales,

³⁵ *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, Genève, Bureau international du travail [2004].

³⁶ Voir par exemple, Faux Jeff [2006], *The Global Class War*, New York, Wiley; Cox Robert [2004], «Au-delà de l'Empire et de la terreur: réflexions sur l'économie politique de l'ordre mondial», *A Contrario*, vol. 2, n° 4, p. 167-189; Strange Susan [1996], *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, New York,

la cupidité des élites transfrontières et la capacité des États à maîtriser les forces du marché. Pis, ils en seraient les premiers responsables : en laissant cours à la globalisation, ils auraient favorisé l'émergence d'un capitalisme mondial dont on ne peut que constater les dégâts. Le bilan est impitoyable, mais s'il alimente le communautarisme et le repli isolationniste, par contre, il donne aussi du blé à moudre aux ONG et à ceux qui militent en faveur d'une politique commerciale responsable et durable³⁷. Avouons-le cependant, le problème est analogue à celui que rencontrent les États-Unis à l'OMC : leur discours peine à convaincre ceux à qui il s'adresse.

Concluons : Tout comme les réalistes, les régulationnistes agacent et, d'une façon générale, la littérature leur accorde peu de crédit. Pourtant, en faisant remonter les valeurs à la surface de l'action collective, ils rehaussent considérablement le débat sur les institutions du commerce. Les concepts de sécurité et de liberté voient leur sens élargi pour englober le développement humain et s'ouvrir ainsi à la justice et à l'équité. En incorporant ces valeurs dans leur politique commerciale, les États-Unis ont apporté au commerce une légitimité sociale et créé ainsi un climat de confiance sans lequel il n'aurait été possible d'ouvrir les marchés. Le recentrage des institutions sur les normes est un autre apport. Ils pointent une autre réussite américaine : avoir regroupé des pays autour de quelques principes simples comme la réciprocité et le multilatéralisme. Le troisième est de nous éclairer sur deux moments critiques : la mise en place et l'érosion du modèle. Sans la résonance sociale et internationale, on voit mal comment les États-Unis auraient pu changer de modèle commercial puis convaincre leurs partenaires du bien-fondé de leurs intentions. Aujourd'hui, le modèle se grippe, mais n'est-ce pas d'abord parce qu'il n'a plus de résonance que les normes ne font plus autorité ? Cela dit, les régulationnistes accordent peu d'attention au fait que les valeurs et les institutions de la coopération sont d'inspiration américaine et qu'en tout état de cause, elles ne trouvent pas nécessairement un écho chez leurs partenaires. Le « libéralisme enchâssé » était peut-être une bonne idée, mais il fut loin de faire l'unanimité. Les régulationnistes sont des libéraux qui croient au pouvoir des idées, au pouvoir

Cambridge Un. Press ; Agnew John [2005], *Hegemony. The New Shape of Global Power*, Philadelphie, Temple Un. Press.

³⁷ Tucker Todd et Wallach Lori [2009], *The Rise and Fall of Fast Track Authority*, Washington, Public Citizen.

de la raison plus précisément. C'est dans la raison qu'ils vont chercher leurs arguments et c'est à elle qu'ils en appellent pour fonder l'action collective et rendre ainsi le capitalisme raisonnable. Mais pourquoi la raison serait-elle de leur côté plutôt que du côté des libéraux radicaux ? Et pourquoi serait-elle du côté des États-Unis plutôt qu'ailleurs ?

Le pluralisme

Le commerce n'échappe pas à deux traits – certains diront vices – caractéristiques de la vie politique américaine : le marchandage (*logrolling*) et le lobbying. Le partage des pouvoirs et les institutions favorisent l'un et l'autre. Deux questions préoccupent les chercheurs et les subdivisent en deux groupes. Comment les groupes d'intérêts interfèrent-ils dans le processus décisionnel ? Et de quelle autonomie dispose l'exécutif vis-à-vis du Congrès ? Toujours sous pression, la politique commerciale n'est pas pour autant erratique : à défaut de toujours faire consensus, le modèle libéral tient, des garde-fous existent et de puissants intérêts veillent. Mais pour combien de temps encore ? C'est la question qui est aujourd'hui posée.

La Constitution ne laisse place à aucune interprétation possible : le commerce avec l'étranger relève du Congrès. En déléguant au président le pouvoir de négocier, la loi de 1934 ne pouvait qu'intriguer les observateurs³⁸. Pour certains, en procédant ainsi, le Congrès se mettait à l'abri des pressions extérieures tout en se protégeant en cas d'échec ; pour d'autres, le contexte d'urgence poussait à la centralisation des pouvoirs et le Congrès répondait aux demandes pressantes de l'administration ; et pour d'autres encore, le vote s'est fait dans des conditions idéales : une majorité démocrate, un amendement plutôt qu'une loi, un texte méticuleusement rédigé et un Secrétaire d'État populaire. Peu importe l'explication, deux leçons peuvent

³⁸ Destler I. M. [2005] *American Trade Politics*, Washington, Peterson Institute for International Economics ; Destler I. M. [1986], « Protecting Congress or Protecting Trade ? », *Foreign Policy*, n° 62, printemps, p. 96-107 ; Pastor Robert [1980], *Congress and the Politics of US Foreign Economic Policy*, Berkeley, University of California Pres ; Haggard Stephan [1988], « The Institutional Foundations of Hegemony : Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 », *International Organization*, vol. 42, n° 1, hiver, p. 91-119 ; Hiscox Michaël [1999], *op. cit.* ; Sundquist James L. [1981], *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, Brookings Institution.

être tirées de cet épisode: (1) pour que les idées comptent et deviennent influentes, elles doivent être simples, pragmatiques et institutionnalisées; et (2) la réforme ne dut sa pérennité qu'au consensus bipartisan qui s'est forgé autour des exportations et de leur expansion.

Un simple amendement a ainsi changé le cours de l'histoire. En lui déléguant l'autorité de négocier pour un temps défini, le Congrès donnait au Président et à la diplomatie les moyens de négocier, mais il ne renonçait pas pour autant à ses pouvoirs. Le vent commencera d'ailleurs à tourner après la guerre lorsque le Congrès critiquera l'internationalisme d'une administration trop encline à son goût à sacrifier les intérêts américains sur l'autel de la politique étrangère. Le Congrès fera chaque fois un pas de plus. D'abord en 1962, en définissant les conditions de négociation au GATT et en créant le poste de Représentant au commerce, puis en 1974 en renforçant les mesures commerciales correctrices, en institutionnalisant la consultation et en imposant la ratification des accords signés, selon une procédure particulière néanmoins, le *fast track*³⁹. Entre un Congrès qui dispose du pouvoir sur le commerce et une Présidence qui dispose du pouvoir de veto, les relations ont toujours été difficiles, sinon orageuses; autant sous Kennedy que sous Nixon, Clinton, Reagan ou W. Bush. C'est le prix de la démocratie, et l'équilibre du pouvoir contraint les deux parties au dialogue, à la négociation et au compromis. C'est un autre constat que fait ressortir la littérature. Beaucoup plus intéressante, par contre, est l'analyse qu'elle fait de l'évolution des débats.

Très solide jusqu'à la présidence de Kennedy, le consensus bipartisan subit ses premiers accrocs sous la présidence de Nixon, fut mis à dure épreuve sous celle de Reagan et finalement vola en éclats sous celle de Clinton avec l'ALENA, un accord qui laissa beaucoup de rancœur dans les rangs démocrates et fit perdre au Président l'appui des membres de son parti lors du renouvellement de la loi sur le commerce. Aujourd'hui, la discipline de parti n'existe plus, les majorités sont difficiles à obtenir et la procédure de ratification est arrivée à échéance le 1^{er} juillet 2007 sans qu'il y ait eu jusqu'ici la moindre tentative de renouvellement. Les débats ont aussi changé de nature. Jusqu'aux années Reagan, les débats portaient sur le commerce et les mesures de correction; avec la globalisation, ils portent plutôt sur les droits, ceux des

³⁹ Shapiro Hal [2006], *Fast Track: A Legal, Historical, and Political Analysis*, Ardsley, Transnational Publishers.

entreprises *vs.* ceux des citoyens, et opposent deux visions du commerce : le libre-échange (*free trade*) d'un côté et le commerce responsable (*fair trade*) de l'autre ⁴⁰. On n'en est peut-être pas à l'heure des choix, mais un constat s'impose : la base politique du commercialisme rétrécit toujours davantage ⁴¹. Que disent de leur côté les analystes des groupes d'intérêt ?

Sous le modèle protectionniste comme sous le modèle actuel, la politique commerciale américaine a toujours été sous haute surveillance, certains diront l'otage des groupes d'intérêts. Le modèle actuel est ouvert, l'expansionnisme est la règle et la protection l'exception, et l'administration publique est au service de cet objectif. En clair, le modèle est libéral d'inspiration mais commercialiste dans sa pratique. Paradoxalement, c'est à la protection que la littérature s'est d'abord intéressée, en raison des risques qu'elle fait courir au modèle.

Les économistes voient dans les importations une source d'efficacité, entraînant certes des coûts d'adaptation, mais passagers. Les politologues voient plutôt le coût politique. Le commerce fait, en effet, surgir trois problèmes ⁴². De concurrence loyale : comment faire respecter les règles et empêcher les pratiques discriminatoires ? D'adaptation ensuite : comment prévenir les dislocations industrielles tout en laissant les restructurations suivre leurs cours ? Et de répartition : comment répartir les gains et aider les perdants du commerce ? La loi commerciale prévoit des mécanismes institutionnels spécifiques pour chacun d'eux ⁴³. Une ligne de conduite a cependant toujours prévalu : quitte à lâcher du lest, plutôt que de céder au protectionnisme, mieux vaut avoir une politique agressive d'ouverture des marchés, relancer inlassablement les négociations commerciales, et renforcer les disciplines commerciales internationales. Conforme

⁴⁰ Drezner Daniel W. [2006], *op. cit.*

⁴¹ Destler I. M. [2007], *American Trade Politics in 2007: Building Bipartisan Compromise*, Policy Brief, Peterson Institute for International Economics; Luszti Michael [2004], *The Limits of protectionism. Building Coalitions for Free Trade*, Pittsburgh, Un. of Pittsburgh Press. Sur le commercialisme, voir Deblock Christian [2010], « OMC : le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme », *L'Économie politique*, n° 45, p. 35-54.

⁴² Goldstein Judith [1988], « Ideas, Institutions, and American Trade Policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1, p. 179-217.

⁴³ Goyette Gabriel [2006], « Protectionnisme et réciprocité commerciale », *Continentalisation 06-09*, Montréal, CEIM.

au commercialisme du modèle, cette ligne de conduite a produit des résultats incontestables, pour le plus grand profit des entreprises, ce qui, en retour, a facilité le travail des autorités pour contenir les demandes de protection et les canaliser vers les agences spécialisées. Le tout avec l'approbation silencieuse de la population grâce au compromis sur l'emploi. Aujourd'hui, ce compromis n'existe plus, l'économie américaine est grande ouverte, la protection traditionnelle ne résiste pas à la transnationalisation et face à la défiance généralisée envers le commerce, l'aide à l'ajustement commercial, pourtant renforcée, est un bien piètre placebo.

Le protectionnisme ne s'explique pas par la déraison ou le manque d'éducation économique, mais par l'action organisée de certains groupes qui font passer leur intérêt particulier avant l'intérêt général⁴⁴. Les procédés utilisés par certains secteurs vulnérables – textile, acier, automobile, agriculture – pour parvenir à leurs fins, les méthodes d'investigation contestables de l'US International Trade Commission ou les dispositions litigieuses de la loi comme le 301, le Spécial 301 et le Super 301, font les choux gras de cette littérature. Avec le déclin du protectionnisme traditionnel, l'attention s'est déplacée vers le « nouveau protectionnisme », celui des droits de l'homme, du travail ou de l'environnement⁴⁵. Ainsi, sous le couvert de défendre ces droits, des dispositions particulières font l'objet de négociations asymétriques dont l'effet ultime est de modifier les termes de l'échange, au détriment des consommateurs comme des pays producteurs.

Cette littérature nous éclaire sur les dessous du commerce, mais elle ne convainc qu'à moitié. Cachant mal, d'une façon générale, son préjugé pro libre-échangiste, elle tend à surestimer l'influence et l'impact des groupes protectionnistes, lorsqu'elle ne déforme pas la réalité pour trouver du protectionnisme là où

⁴⁴ Pour une synthèse, voir Baldwin Robert E. [1989], «The Political Economy of Trade Policy», *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n° 4, p. 119-135; Deardorff Alan V. et Stern Robert M. (ed.) [2000], *Constituent Interests and U.S. Trade Policies*, Ann Arbor, Un. of Michigan Press; OMC [2007], *Rapport sur le commerce mondial 2007. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale: qu'avons-nous appris?* Genève.

⁴⁵ Irwin Douglas A. [2009], *Free Trade Under Fire*, Princeton, Princeton Un. Press (3^e ed.).

il n'y en pas ⁴⁶. Peut-être la prendrait-on davantage au sérieux si le même effort était consacré à la recherche sur les relations triangulaires entre les milieux d'affaires, les bureaux d'avocats et le pouvoir. Les milieux d'affaires ne parlent pas d'une seule voix, mais ils sont très influents, systématiquement consultés depuis la loi de 1974 et toujours écoutés ! Longtemps restée dans l'ombre, l'étude de ces relations suscite aujourd'hui beaucoup plus d'intérêt, à commencer de la part de ceux qui militent pour la transparence démocratique et la responsabilité sociale des entreprises. Là encore, il est difficile de faire la part des choses entre l'activisme et la recherche, mais certains travaux, notamment ceux qui portent sur la propriété intellectuelle, les télécommunications, l'investissement ou encore le régionalisme, lèvent le voile sur la façon dont les coalitions se forment, définissent leurs priorités, font remonter leurs demandes et orientent les choix politiques ⁴⁷. Ainsi voit-on plus clairement comment le fléau de la balance penche en faveur des intérêts transnationaux, comment se met en place un modèle normatif transnational et comment les organisations sont mises en concurrence (*forum shifting*).

Concluons: Quoi que l'on puisse penser de la vie politique aux États-Unis, leur politique commerciale est démocratique, et le restera malgré certains appels pour l'isoler du débat partisan ⁴⁸. Les approches pluralistes ouvrent la boîte noire des politiques et mettent à nu ce qui se cache derrière les expressions de bien commun, d'intérêt collectif ou de bonne gouvernance. Elles rendent compte de la complexité des processus décisionnels, de la multiplicité des intervenants, des conflits d'intérêt ou de valeur, etc. Autre apport : elles offrent une explication plausible de la façon dont le modèle libéral, poussé par les intérêts commerciaux, est enfermé dans un libre-échangeisme qui profite à tous, aux entreprises comme aux autres pays, sauf

⁴⁶ DiCaprio Alicia [2005], « Are Labor Provisions Protectionist ? Evidence from Nine Labor-Augmented U.S. Trade Arrangements », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 26, n° 1, p. 1-33.

⁴⁷ Voir par exemple, Chase Kerry A. [2003], « Economic Interests and Regional Trading Arrangements : The Case of NAFTA », *International Organization*, vol. 57, n° 1, pp. 137-174 ; Drahos Peter et Braithwaite John [2002], « Intellectual Property, Corporate Strategy, Globalisation : TRIPS in Context » *Wisconsin International Law Journal*, vol. 20, n° 3, p. 451-480.

⁴⁸ Mastel Greg et Shapiro Hal [2006], « Fast Track Forever? », *The International Economy*, 2006, p. 50-55.

aux Américains. Il leur est souvent reproché de ne pas avoir de cadre théorique. Ce n'est pas exact: il est implicite. Tout comme est implicite le cadre à l'intérieur duquel se déploient les coalitions d'intérêts. C'est leur principal défaut: la littérature cède facilement au parti-pris idéologique, dans un sens comme dans l'autre d'ailleurs.

La synthèse institutionnaliste

De quelque manière que l'on regarde la politique commerciale américaine, une première conclusion s'impose: on ne peut vraiment dissocier les deux catégories de variables, internes et externes; elles interagissent dans la prise de décision et, par le fait même, replacent l'État dans son rôle de médiateur. Il est possible de démêler le puzzle en procédant comme le suggère Putnam⁴⁹ à une «analyse à deux niveaux». Dans ce cas, les questions pertinentes sont «quand?» et «comment?», l'une ou l'autre des deux catégories de variables intervient dans la décision, et l'analyse se porte sur le dilemme à résoudre et sur les choix stratégiques à prendre. Pertinente en matière de négociation, l'analyse de Putnam élude le problème des institutions et des idées. Or, si les intérêts comptent, les idées aussi. C'est une seconde conclusion que l'on peut tirer de la revue de littérature. La division interne/externe en cache une seconde, entre préférences collectives et choix individuels. La défense de l'intérêt national chez les réalistes ou celle de la démocratie sociale chez les régulationnistes procède de l'action collective, alors que la promotion de la liberté commerciale chez les internationalistes ou la poursuite des intérêts particuliers chez les pluralistes procède de l'action individuelle. Ces idées traversent les débats, sans les épuiser toutefois. Une troisième conclusion s'impose en effet: les institutions comptent aussi. Internationalistes et régulationnistes partagent le même point de vue: la socialisation passe par les institutions. À l'inverse, réalistes et pluralistes se rejoignent sur le fait que les institutions ont une portée instrumentale.

Ces trois divisions—interne/externe, action collective/droits individuels, constructivisme/fonctionnalisme—opposent les chercheurs mais elles ne sont pas tranchées, n'excluent pas des croisements et laissent place à d'autres divisions. C'est

⁴⁹ Putnam Robert D. [1988], «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games», *International Organization*, vol. 42, n° 3, p. 427-460.

néanmoins autour d'elles que les institutionnalistes ont cherché à reconstruire l'intelligibilité de la politique commerciale américaine. Malgré l'importance que lui prête aujourd'hui la littérature, le débat sur l'État, ses acteurs et ses institutions ⁵⁰ reste secondaire par rapport à l'idée centrale de modèle que les institutionnalistes amènent. Les travaux pionniers de Ruggie sur le libéralisme enchâssé et les principes fondateurs de l'ordre d'après-guerre illustrent parfaitement cette démarche. Ils ne portent cependant que sur cet ordre et restent trop marqués par le régulationisme qui n'en est qu'une facette. Les travaux également pionniers de Goldstein sur la politique commerciale américaine permettent d'aborder le modèle libéral d'une autre manière, en croisant les idées et les intérêts ⁵¹.

Les idées, dit Goldstein, sont comme des feuilles de route ; elles lient les politiques à une constellation d'intérêts. Les forces du marché dictent la direction générale de la politique commerciale ; elles définissent le champ des possibilités, un espace politique viable. Mais les marchés ne pensent pas. Ce ne sont pas eux mais les idées et ceux qui les portent qui établissent les règles du jeu, soulèvent les débats et donnent aux politiques la forme adéquate. Les idées ne sont pas puissantes en elles-mêmes ; elles le deviennent lorsqu'elles rencontrent les demandes et sont institutionnalisées. Plusieurs modèles peuvent donc se présenter, mais *in fine*, il n'y en a qu'un seul de choisi, le plus convaincant. Et une fois le modèle en place, non seulement la pression des groupes d'intérêts élimine les idées discordantes et non conformes, mais il devient aussi difficile d'en dévier : les institutions vont peser sur les comportements et les décisions. Le modèle n'est pas unidimensionnel ; il peut répondre à d'autres priorités, de politique étrangère ou sociales par exemple, incorporer des garde-fous, certains vestiges du modèle antérieur – comme le protectionnisme agricole – et même avoir un volet redistributif. Mais ces éléments sont secondaires et n'influent pas sur sa cohérence et sa direction. Il n'est pas non plus figé. Il peut évoluer vers des formes hybrides pour répondre

⁵⁰ Sur les structures, voir les deux rapports du GAO : *An Analysis of Free Trade Agreements and Congressional and Private Sector Consultations under Trade Promotion Authority* (GAO-08-59, 2007) et *Advisory Committee System Should Be Updated to Better Serve U.S. Policy Needs* (GAO-02-876, 2002).

⁵¹ Goldstein Judith [1994], *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell Un. Press.

à certaines demandes sociales ou à certains changements dans les structures internationales. Toutefois, ce n'est pas de là que viendront les changements majeurs. Pour reprendre les mots de Goldstein, les modèles sont immunisés contre tout sauf contre les chocs et les changements dans les conditions du marché. Il en fut ainsi du modèle protectionniste, devenu contreproductif à partir du moment où les conditions du marché ne pouvaient suffire à absorber une production en surcapacité. Et rien n'interdit de penser qu'il en aille ainsi du modèle actuel⁵² : stato-centré, il ne répond plus aux conditions d'intégration sur des marchés globaux. Il n'a cependant pas encore atteint son point de rupture et si l'internationalisme libéral vieillit mal, aucune autre idée n'a jusqu'ici percé pour prétendre le remplacer.

Goldstein est la première à offrir une analyse synthétique du modèle américain. On peut lui reprocher d'avoir une vision fonctionnaliste des idées⁵³, plutôt réductionniste de ce qu'elle appelle la « *croissance dans l'efficacité du libre-échange* ». Également, son parti-pris méthodologique la conduit à ne considérer que la relation structurelle entre les penseurs de la politique commerciale et ses principaux intéressés, les milieux d'affaires. L'influence doctrinale du libéralisme sur la conduite des affaires commerciales n'est pas exclusive ; les autres courants de pensée ne sont pas écartés, mais présents et intégrés de façon complémentaire au modèle. De la même façon, les milieux d'affaires doivent composer avec les règles de la démocratie, le partage du pouvoir et les multiples coalitions et autres *think tanks* qui ne penchent pas forcément de leur côté. Prenons deux moments historiques : le moment Truman et le moment W. Bush.

Les figures 1 et 2 illustrent le raisonnement. Le carré est divisé en quatre parties, appelées IL (internationalisme libéral), RS (régulationnisme), RE (réalisme économique) et IC (intérêts constitués). Pour chaque école, on peut identifier un noyau de valeurs fondamentales, plus ou moins bien représentées, plus ou moins influentes dans le cercle central du pouvoir (INST). La longueur du trait est inversement proportionnelle au niveau d'influence. Le moment Truman (fig. 1) est clairement marqué par l'internationalisme libéral (*paix économique*), le régulationnisme (*fair deal*) et le réalisme (*les alliances économiques*), mais peu

⁵² C'est un commentaire personnel (CD).

⁵³ Blyth Mark M. [1997], « Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy », *Comparative Politics*, vol. 29, n° 2, p. 229-250.

par contre par les milieux d'affaires. Le moment W. Bush reste marqué par l'internationalisme libéral (*le commerce éducateur*), mais moins que par le réalisme (*libéralisation compétitive*) et les intérêts commerciaux: le régulationnisme ne sort pas du cercle du pouvoir mais il est repoussé à ses frontières (*clauses sociales*).

Ces deux cas de figure relèvent de la statique comparative. L'institutionnalisme rend compte de l'historicité des structures et de leurs transformations à l'intérieur du modèle établi, mais *quid* des raisons de ces transformations, des facteurs qui les impulsent et de la nature des trajectoires qui sont prises? La question reste posée. Tout comme celle, cruciale, de l'avenir du modèle. Les tensions sont évidentes. Poussée par les intérêts globalistes, la politique commerciale butte sur la résistance des autres pays mais aussi sur les inquiétudes d'une population qui attend autre chose que des aides à l'ajustement commercial. Les atermoiements et l'indécision de l'administration Obama sur la politique commerciale montrent à quel point l'internationalisme libéral n'est rien sans la puissance à l'extérieur et la prospérité à la maison. En somme, l'institutionnalisme permet de comprendre comment le modèle libéral est construit et ce qui lui assure sa cohérence, mais une fois le modèle ébranlé dans ses fondements, il n'offre aucune solution de rechange à la fuite en avant dans le commercialisme. Mais ce débat n'est plus d'ordre théorique mais politique.

Figure 1. Le moment Truman

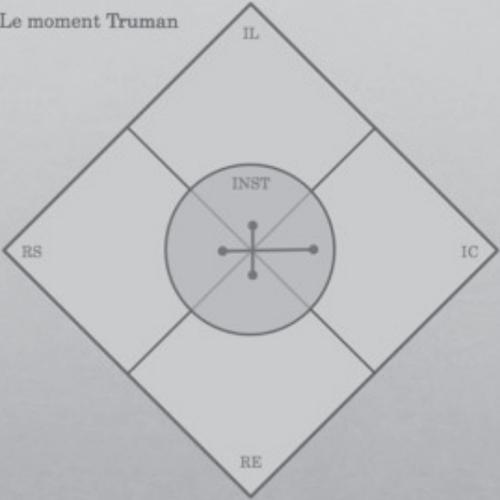


Figure 2. Le moment W. Bush

