



National Library
of Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Canadian Theses Service

Services des thèses canadiennes

Ottawa, Canada
K1A 0N4

CANADIAN THESES

THÈSES CANADIENNES

NOTICE

The quality of this microfiche is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us an inferior photocopy.

Previously copyrighted materials (journal articles, published tests, etc.) are not filmed.

Reproduction in full or in part of this film is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30.

**THIS DISSERTATION
HAS BEEN MICROFILMED
EXACTLY AS RECEIVED**

AVIS

La qualité de cette microfiche dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de qualité inférieure.

Les documents qui font déjà l'objet d'un droit d'auteur (articles de revue, examens publiés, etc.) ne sont pas microfilmés.

La reproduction, même partielle, de ce microfilm est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30.

**LA THÈSE A ÉTÉ
MICROFILMÉE TELLE QUE
NOUS L'AVONS REÇUE**

LES BARRIERES NON-TARIFAIRES AMERICAINES ET LE
DECLIN COMMERCIAL ET INDUSTRIEL DES ETATS-UNIS

Thèse présentée à l'Ecole des Etudes supérieures
de l'Université d'Ottawa en vue de l'obtention de
la maîtrise ès arts

(science politique)

par

Daniel Leduc

Ottawa, Canada



Daniel Leduc, Ottawa, Canada, 1987.

Permission has been granted to the National Library of Canada to microfilm this thesis and to lend or sell copies of the film.

The author (copyright owner) has reserved other publication rights, and neither the thesis nor extensive extracts from it may be printed or otherwise reproduced without his/her written permission.

L'autorisation a été accordée à la Bibliothèque nationale du Canada de microfilmer cette thèse et de prêter ou de vendre des exemplaires du film.

L'auteur (titulaire du droit d'auteur) se réserve les autres droits de publication; ni la thèse ni de longs extraits de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation écrite.

ISBN 0-315-36507-2



UNIVERSITÉ D'OTTAWA
UNIVERSITY OF OTTAWA

Je dédie cette thèse

à ma famille

REMERCIEMENTS

J'aimerais remercier tout spécialement les personnes suivantes pour leur précieuse collaboration à cette thèse:

Monsieur Joseph A. Frank: Directeur de thèse et professeur de Science Politique à l'Université d'Ottawa.

Monsieur Jean Arès: Vice-Président de la Société pour l'Expansion des Exportations.

Monsieur Duncan Cameron: Professeur de Science Politique à l'Université d'Ottawa.

Monsieur Charles Garneau: Directeur des affaires internationales, de l'Association des Manufacturiers du Canada.

Madame Dorothy A. Harrington: Price Waterhouse, Washington.

Madame Julie Holt: Recherchiste au Ministère de l'Expansion Economique et Industriel Régional.

Monsieur Gordon Jansen: Economiste au Conference Board du Canada.

Monsieur Thomas Mitchell: Economiste au Conference Board du Canada.

Monsieur Raymond Royer: Vice-Président de Bombardier Inc. et Président de la division des Transports en Commun de Boucherville.

Monsieur Klaus Stegemann: Professeur au département d'économie de l'Université Queen de Kingston.

Monsieur Alastair Sweeny: Directeur du Canadian Archival Research Group d'Ottawa.

LISTE DES TABLEAUX

	PAGE
Tableau I: Pourcentage des exportations des principaux pays industrialisés.....	34
Tableau II: Evolution de la situation de l'or et monétaire aux Etats-Unis.....	42
Tableau III: Taux d'épargne aux Etats-Unis:1960-1981	54
Tableau IV: Investissements extérieurs des Etats-Unis.....	59
Tableau V: Investissements extérieurs aux Etats-Unis	59
Tableau VI: Changements dans la productivité manufacturière chez les principaux pays industrialisés.....	63
Tableau VII: Evolution de la balance commerciale aux Etats-Unis.....	67
Tableau VIII: Croissance des exportations mondiales chez les principaux pays industrialisés	67
Tableau IX: Parts des compagnies américaines sur le marché domestique aux Etats-Unis.....	70
Tableau X: Indice de formation de capital fixe chez les principaux pays industrialisés	74

TABLE DES MATIERES

	<u>PAGE</u>
INTRODUCTION	1
1. PROBLEMATIQUE	1
2. PRESENTATION DES HYPOTHESES	7
A. Le contingent américain des barrières non-tarifaires	7
B. Division des pouvoirs	9
C. Objectifs américains et le GATT	13
3. METHODE DE RECHERCHE	16
4. SOMMAIRE DU CONTENU	22
CHAPITRE I: DECLIN AMERICAIN ET NEGOCIATIONS MULTILATERALES	25
A. DECLIN INDUSTRIEL DES ETATS-UNIS	25
1. Dimension internationale	25
a) Changements dans le capitalisme international	25
b) Montée de la Communauté Economique Européenne et du Japon	33
c) Fluctuations monétaires et système économique international	38
2. Dimension interne	53
a) Investissements	53

b) Administration des entreprises	61
c) Exportations et importations	65
d) Recherche et développement	72
B. LA RONDE KENNEDY: 1963-1967	76
1. Objectifs américains	76
2. Résultats obtenus	80
C. LA RONDE DE TOKYO: 1973-1979	85
1. Objectifs américains	85
2. Résultats obtenus	92
D. LES NEO-CONSERVATEURS ET LE COMMERCE	100
CHAPITRE II - LE SYSTEME POLITICO-JURIDIQUE AMERICAIN ET LE GATT FACE AUX BARRIERES NON- TARIFAIRES 112	
A. POUVOIRS ADMINISTRATIFS ET EXECUTOIRES DES DIVERSES POLITIQUES POUR LES AFFAIRES COM- MERCIALES	112
1. Le président et le Congrès	112
2. La Commission sur le commerce international	122
B. PROCEDURE DE POURSUITES ET JUSTIFICATION DU JUGEMENT IMPOSE	124
1. Procédure administrative	124
2. Jugement imposé	130

C. DEFINITION DU CONCEPT DE BARRIERES NON-TARIFAIRES	137
1. Générale	137
2. Barrières non-tarifaires spécifiques aux Etats-Unis	140
D. LES BARRIERES NON-TARIFAIRES EXISTANTES, LA LOI AMERICAINE ET LE GATT	144
1. Droits compensatoires	144
a) Remise en question du rôle de l'Etat	144
b) Subventions: charte et code du GATT	148
c) Lois américaines sur le commerce de 1930, 1974 et 1979 sur les droits compensatoires	157
2. Mesures anti-dumping	160
a) Dumping et le GATT	169
b) Mesures anti-dumping et la loi américaine	173
3. Approvisionnements gouvernementaux	176
a) Règlementation du GATT	176
b) Règlementation américaine	182
E. LA CRISE DU GATT	193
1. Cause de cette crise	193
a) Facteurs inhérents à l'institution	193

CHAPITRE III: CAS ETUDES

206

A. L'IMPLANTATION DE L'USINE MICHELIN EN
NOUVELLE-ECOSSE: 1969

1. Historique du problème 206

a) Pneu radial et retard technologique
des Etats-Unis 206

b) La venue de Michelin en Amérique du
Nord 209

c) Les termes de l'accord 214

2. Canada-Etats-Unis: le litige 219

a) Point de vue des Etats-Unis 219

b) Le point de vue du Canada 227

3. Résultats du litige 232

B. LA FIRME BOMBARDIER ET LE CONTRAT DU METRO DE
NEW YORK: 1982 239

1. Historique du problème 239

2. Canada-Etats-Unis: Le litige 248

a) Subvention injuste et contrevenance
à la loi "Buy American" 248

b) Poursuites et argumentation de Budd 255

c) Argumentation de la MTA et du Canada 261

3. Résultats du litige 269

C. L'INDUSTRIE DE L'ACIER AUX ETATS-UNIS: 1976-1981.	275
1. Problèmes de ce type d'industrie	275
2. Mécanismes d'ajustement du prix de l'acier et anti-déferlement	289
3. Dumping et l'industrie de l'acier	298
4. Le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier et les partenaires commerciaux	303
CONCLUSION	316
1. BILAN	316
2. PERSPECTIVE: LE LIBRE-ECHANGE CANADA-ETATS- UNIS	332
BIBLIOGRAPHIE	VII
LISTE DES TABLEAUX	I

LES BARRIERES NON-TARIFAIRES AMERICAINES ET LE DECLIN

INDUSTRIEL ET COMMERCIAL DES ETATS-UNIS

INTRODUCTION

1. PROBLEMATIQUE

Les Etats-Unis connaissent depuis environ deux décennies un déclin industriel et commercial important. Celui-ci a remis en cause la supériorité de leurs avantages comparatifs d'après-guerre, sur les plans économique et industriel, par rapport aux autres Etats occidentaux. Ce premier constat nous amène à nous poser une question fondamentale et prioritaire au développement de cette thèse, à savoir: comment les Etats-Unis ont-ils fait face à ce déclin affectant leur hégémonie politique et économique; tout en maintenant le discours libre-échangiste, dans les rencontres multilatérales de l'accord général sur les tarifs douaniers.

Mentionnons en premier lieu que ce déclin repose sur plusieurs facteurs d'ordre international et interne. Tout d'abord, le visage du système économique international, imaginé par les Américains en 1945, s'est passablement modifié. En effet, les Etats-Unis, sortis vainqueurs de la dernière guerre, ont été les initiateurs de la reconstruction

en Europe et au Japon. Ils furent également les promoteurs de nouvelles institutions économiques visant à rétablir des règles de fonctionnement et une meilleure coordination des relations inter-étatiques basées sur le dialogue et la négociation. Officiellement, cette attitude semblait rem-
plie de bienveillance et d'altruisme. Toutefois en réalité, elle reflétait la promotion des intérêts économiques américains dans le contexte de leur hégémonie politique et de la Pax Americana. D'autre part la désillusion totale des dirigeants américains, à l'égard de l'Union Soviétique et le début de la guerre froide allaient établir, comme priorité à la politique étrangère des Etats-Unis, le resserrement des liens politico-économiques des pays du monde libre, par leur regroupement au sein des principes et des organismes initiés à Washington. Cette approche s'avérait vitale pour coordonner les politiques des alliés américains et empêcher que ces derniers ne tombent dans le giron communiste. Cette situation aurait pu non seulement envenimer la guerre froide, mais également court-circuiter les objectifs hégémoniques américains en matière économique et ainsi, leur leadership politique.

Des institutions comme le Fond Monétaire International, la Banque Mondiale, l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et plus tard, l'Organisation de Développement Economique, ont tous été créés dans le sillage de l'hégémonie

américaine d'après-guerre. On instaura de la même manière un système monétaire axé sur la parité or-dollar et sur l'établissement de ce dernier comme monnaie de transactions internationales. Ce paysage économique avait établi des bases stables permettant la croissance industrielle des Etats occidentaux et une situation idéale favorisant le leadership politique des Etats-Unis.

En matière commerciale, on créa le Gatt dans le but d'accroître le commerce international, mais surtout de mondialiser le libre-commerce par des réglementations sur les tarifs et sur les politiques commerciales protectionnistes des Etats. Evidemment les Etats-Unis étaient en mesure de promouvoir ce commerce libre, puisque celui-ci favorise toujours les pays à fort potentiel économique et industriel. Cette stratégie était le moyen rêvé de s'implanter en Europe et en Asie. Aussi, les Américains demeuraient tolérants face aux politiques protectionnistes et de promotions des exportations chez les autres Etats occidentaux. Celles-ci étaient de bons moyens pour relever les économies des pays durement touchés par la guerre.

Or, à partir des années 60, le vent commença à tourner pour les américains. En effet, la reconstruction de l'Europe était belle et bien terminée et la naissance de la Communauté Economique Européenne, parallèlement à la

montée fulgurante de l'économie japonaise, lancèrent dans l'arène économique de nouveaux compétiteurs. Ceux-ci allaient éroder graduellement la part américaine dans les échanges mondiaux et semer les premiers problèmes pour la production industrielle et la balance commerciale des Etats-Unis. Cette nouvelle situation accéléra le déséquilibre des monnaies et des réserves d'or conduisant au début des années 70, à la fin du système monétaire de 1944. A cette époque, les Américains devaient reconnaître l'existence des autres forces économiques qui voulaient obtenir "leur part du gâteau". Ce nouveau partage mettait fin au règne incontesté des Etats-Unis, dans les rapports politiques et économiques en Occident. Cette situation était d'autant plus vraie, qu'une interdépendance axée sur les courants de capitaux, les flux et la complémentarité des marchandises entre les pays, était devenu courante. Les Etats-Unis n'y furent pas exclus. Nous constatons aujourd'hui que les parts, détenues par les producteurs étrangers sur le marché américain, ont augmenté sensiblement. Cette situation a érodé le quasi-monopole des firmes américaines aux Etats-Unis, considéré comme monnaie courante dans les années 50.

Cette interdépendance a accru également le besoin de négocier multilatéralement des accords, pour assurer un commerce libre entre les Etats, par l'abaissement des tarifs et la réglementation des barrières non tarifaires. Soulignons

en passant, que les barrières non-tarifaires sont des mesures visant à restreindre les importations ou à encourager les exportations. Ces opérations peuvent être exécutées, via une panoplie de lois protectionnistes, de normes gouvernementales, de discriminations volontaires des Etats, de subventions etc. Ces négociations sont à la base d'une stabilité des rapports économiques mais également, du dialogue et de l'entente dans un monde de plus en plus lié.

Les difficultés économiques américaines ont également été mises en évidence par un manque d'innovation chronique chez les entrepreneurs aux Etats-Unis. Le dynamisme et la capacité d'adaptation aux changements internes et internationaux, sont en fait, les clés du succès pour l'avenir. Ainsi, il est surprenant de constater que les investissements pour la modernisation des entreprises ont été beaucoup plus modestes et tardifs aux Etats-Unis, qu'en Allemagne et au Japon. Plusieurs entreprises, protégées par des tarifs, souffrent aussi d'une mauvaise administration et d'un budget plutôt mince pour la recherche et le développement. Bref, les entreprises américaines ont été surclassées à bien des niveaux par leurs rivaux européens ou japonais. De la même manière, le gouvernement américain n'a pas ajusté ses politiques industrielles pour promouvoir de tels ajustements.

Au contraire, plutôt que d'encourager les trans-

formations nécessaires et de combattre les partenaires-rivaux sur leur propre terrain, les Etats-Unis se sont repliés eux-mêmes en revisant le contingent de protections légales offert pour les producteurs locaux vis-à-vis la concurrence étrangère. Ce type de protectionnisme est très difficile à négocier ou à régir. L'offensive américaine a plutôt été d'essayer de négocier, lors des rondes de Kennedy et de Tokyo, les politiques commerciales de leurs partenaires rivaux. Celles-ci, aux yeux de Washington, ont un double effet perturbateur. Tout d'abord, elles bloquent l'entrée des produits américains en sol étranger. Ensuite elles sont des éléments qui amplifient artificiellement les échanges commerciaux sur le marché mondial. Combattre les barrières non-tarifaires d'autrui sans reviser les leurs était pour les Etats-Unis, un bon moyen de promouvoir la libéralisation du commerce, mais surtout de rééquilibrer les rapports commerciaux entre eux-mêmes et leurs alliés.

Dans cette perspective, le déclin industriel et commercial, connu depuis deux décennies aux Etats-Unis a entraîné un protectionnisme beaucoup mieux organisé et efficace, qu'autrefois. Ceci, malgré des efforts multilatéraux de libéraliser les échanges commerciaux au cours de cette même période.

2. PRESENTATION DES HYPOTHESES

A- Le contingent américain des barrières non-tarifaires

La première hypothèse soutient que le système légal américain pour les questions commerciales et industrielles est mieux développé aujourd'hui, pour protéger les producteurs locaux et évincer la compétition étrangère. En effet, le Congrès américain a approuvé dans les années 70, deux lois importantes: la loi sur le commerce de 1974 et la loi sur l'accord commercial de 1979. Celles-ci ont tout d'abord accru le caractère protectionniste des lois existantes sur le commerce. De la même façon elles ont élargi l'éventail des possibilités de poursuites pour les producteurs locaux sous différents chapitres. Ainsi, les lois sur les droits compensatoires de 1897, les mesures anti-dumping de 1921, et les tarifs de 1930 ont toutes été modifiées en 1974 ou en 1979. Ces transformations encouragèrent une meilleure efficacité contre toute injure causée à un producteur américain, par un exportateur étranger pratiquant selon les Etats-Unis, une concurrence injuste; que les règles régissant cette concurrence soient en accord ou non avec celles entérinées par le GATT.

Ainsi, cet éventail de lois protectionnistes, mieux développé qu'ailleurs, permet à un producteur local de prouver à différents niveaux, qu'il a été victime d'une compétition

injuste par des exportateurs étrangers. De cette manière, il peut être dédommagé en obtenant une protection sous forme de taxes compensatoires ou anti-dumping, ou de mesures de sauvegardes. Les possibilités d'obtenir une protection sont plus grandes aujourd'hui qu'il y a deux décennies. D'autre part, à cause de leurs difficultés économiques et de la forte concurrence sur les marchés internationaux, l'attitude des Etats-Unis envers leurs partenaires commerciaux s'est transformée considérablement. En effet, pour des motifs avant tout stratégiques expliqués plus loin, les américains avaient longtemps fermé les yeux sur les politiques de développement économique, industriel et d'encouragement à l'exportation mises de l'avant par les pays européens et le Japon. Dans une conjoncture où les Etats-Unis détenaient une large part des échanges mondiaux, dans les années 50, aucune menace réelle ne pouvait gêner leur potentiel économique. Toutefois au moment où les américains commencèrent à connaître des difficultés de croissances industrielles et de balances commerciales, les priorités économiques furent modifiées. On ne considérerait plus les autres pays occidentaux comme des Etats peu menaçants, mais au contraire, comme des adversaires potentiels ou réels. L'intérêt national qui était au fond l'intérêt économique, demandait que l'on devienne vigilants à l'égard des politiques commerciales européennes et japonaises. Bien que les diverses lois protectionnistes ont toujours existé depuis près d'un siècle dans la jurisprudence

américaine, elles furent toutefois mises en application de façon systématique à partir de la fin des années 60. Chaque plainte est étudiée minutieusement par le département du commerce et la commission du commerce international. A partir de cette période, de 20 à 30 plaintes furent soulevées annuellement par les industries américaines. Généralement on en retient environ la moitié. Ainsi, à tous les mois, le gouvernement américain impose des mesures de protection pour un producteur local, afin de décourager la compétition qu'il juge injuste. Ce système de protection est plus efficace, moins visible, et plus difficile à régir, que les tarifs douaniers. Dans le contexte actuel, ces derniers ne représentent plus un obstacle majeur à l'exportation et au commerce international des biens industriels. Toutefois, ce contingent juridique de protection, bien en vigueur aux Etats-Unis, demeure la difficulté la plus marquée à la libéralisation des échanges dans ce pays et un défi de taille pour les exportateurs étrangers.

B- Division des pouvoirs

La seconde hypothèse visant à soutenir notre problématique a trait à la division des pouvoirs politiques aux Etats-Unis, en rapport avec les lois sur le commerce de 1974 et 1979. —En effet, celles-ci ont donné au Congrès et aux

groupes de pressions qui l'influencent, les moyens juridiques et politiques de limiter les pouvoirs discrétionnaires de l'exécutif à l'égard des décisions prises sur la protection à apporter aux producteurs locaux. En effet, les Présidents américains, de Woodrow Wilson à Ronald Reagan, ont tous été des tenants du libre-échange et d'un commerce international libre. Seul Herbert Hoover, dans le contexte de la crise économique, enterina certaines législations comme la loi du "Buy American". Cette loi fut longtemps dénoncée à l'étranger pour ses critères discriminatoires dans les politiques d'achats du gouvernement fédéral. Ainsi, cette attitude libre-échangiste fut dictée par la capacité industrielle, les avantages comparatifs des Etats-Unis avec l'Europe et surtout leur implication dans les affaires internationales après la deuxième guerre mondiale. Dans ce contexte, il faut également ajouter que le rôle de leadership joué par les Etats-Unis dans les relations internationales a permis à la présidence et au conseil exécutif d'accroître leurs pouvoirs décisionnels ou discrétionnaires et d'éroder ainsi ceux du Congrès. L'énorme machine administrative et politique que représente le pouvoir législatif aux Etats-Unis a souvent été incapable de s'ajuster à une efficacité et une rapidité décisionnelle qu'incombent les responsabilités des Etats-Unis depuis 1945. Cependant, à l'égard des questions commerciales, le Congrès a retrouvé graduellement les pouvoirs qui lui sont conférés par la sec-

tion 8 du premier article de la Constitution américaine.

Ce regain de vigueur à l'égard des affaires commerciales par le Congrès américain a été encouragé par deux facteurs: 1- le déclin industriel et commercial des Etats-Unis. 2- Certaines décisions douteuses prises dans les affaires internationales par les administrations Johnson et Nixon; comme l'engagement militaire américain au Viet-nam et la fin du système monétaire en 1971, catalysés évidemment par le scandale du Watergate.

Ainsi, jusqu'au milieu des années 60, il y eut une certaine coordination idéologique entre l'exécutif et le législatif à l'égard d'une attitude libre-échangiste pour le commerce international. Ce contexte était au fond parfaitement prévisible et normal, dans la mesure où les Etats-Unis jouissaient d'une longueur d'avance sur leurs partenaires commerciaux. Favoriser le libre-commerce n'était qu'une promotion expansionniste de leurs investissements et des ventes outre-mers. L'exécutif pour des raisons stratégiques et le congrès pour des motifs politiques ne pouvaient qu'être satisfaits. Or au milieu des années 60, lorsque les Etats-Unis connurent les premiers essoufflements de leur économie, cette coordination idéologique entre le congrès et la présidence entra en crise. L'exécutif allait se retrouver graduellement isolé des autres instances à Washington vis-à-vis la promotion du libre-commerce international et du respect américain à l'égard de ce principe.

Signalons toutefois que l'exécutif devait considérer la dimension internationale du libre-commerce vis-à-vis les autres partenaires commerciaux dans le cadre des négociations multilatérales du GATT. Le Congrès de son côté était surtout préoccupé par l'engagement américain dans ce libre-commerce et de ses conséquences économiques pour le pays. Or, les différents groupes de pressions provenant des divers milieux industriels étaient mieux placés pour influencer l'attitude et les décisions adoptées par le Congrès américain.

Ainsi, les lois sur le commerce de 1974 et 1979 ont permis de réajuster l'équilibre des pouvoirs entre le Congrès et la présidence. Si bien qu'aujourd'hui, le président dépend davantage des décisions et de l'approbation du Congrès, pour entériner un accord international sur le commerce et appliquer des mesures de protection pour les producteurs locaux. L'exécutif doit donc cohabiter et coordonner son attitude et ses politiques, en fonction des priorités et des pressions faites au Congrès par les différents lobbys industriels. Si bien qu'une signature ou une attitude du Président ne garantit plus comme avant 1974, un accès aussi aisé pour les producteurs étrangers sur le marché américain.

C- Objectifs américains et le GATT:

Enfin, notre dernière hypothèse a trait à la dimension internationale du contingent de barrières non-tarifaires, institué au sein des lois sur le commerce des années 70. En effet, les négociations commerciales de la ronde de Tokyo ont assoupli les règlements du GATT vis-à-vis les pénalités apportées, pour les infractions commises aux nouveaux codes réglementant les barrières non-tarifaires. Cet assouplissement institué au GATT, a eu comme effet de faire concorder davantage ses règles, avec les lois américaines sur le commerce.

Comme nous l'avons déjà souligné dans l'élaboration de la première hypothèse, les Etats-Unis à partir de la fin des années 60, ne sont plus restés indifférents aux politiques industrielles et de promotion des exportations de leurs partenaires commerciaux. Ils ont donc réagi à toute forme de tort, causé à une industrie américaine par une compétition étrangère jugée injuste à Washington. Bien que légalement ce système de protection demeurerait parfaitement en règle, l'attitude américaine demeurerait matière à contestation. En effet, une clause au sein du GATT dite "du grand-père" excluait de l'accord général toute loi étatique sur le commerce, existante antérieurement. Cela voulait donc dire que les lois anti-dumping, de droits compensatoires ou de mesures de sauve-

gardes n'étaient pas annulées juridiquement par la signature du Gatt et demeuraient pleinement effectives. Or ces lois contredisaient l'esprit du GATT et étaient à ce titre moralement interdites.

Les Etats-Unis se sont placés dans une position inconfortable à partir de la fin des années 60, en appliquant ces mesures de protections légales qui contredisaient leur attitude engageante, à l'égard du commerce libre. Ces restrictions avortaient également l'esprit premier d'un organisme comme le GATT que les américains avaient eux-mêmes instigué après la guerre. Cette attitude contradictoire fut d'ailleurs évidente à la fin de la ronde Kennedy en 1967, lorsqu' un code anti-dumping issu de ces pourparlers a été désapprouvé par le congrès, en vertu de certaines dérogations à la loi anti-dumping de 1921. Le Congrès américain avait d'ailleurs à ce moment-là, clarifié sa position: les lois nationales sur les affaires commerciales auraient toujours gain de cause, en cas de litige avec un code international négocié multilatéralement.

A la ronde de Tokyo, les Etats-Unis ne voulaient plus que se reproduise une telle situation embarrassante qui risquait de provoquer une guerre commerciale. Dans cette perspective, les négociateurs sont arrivés à Genève avec deux objectifs précis en main: tenter de régler les prati-

ques commerciales de leurs partenaires européens, japonais et canadiens; et assouplir les règles du GATT de façon à les rendre acceptables aux Etats-Unis.

En concluant la ronde de Tokyo, les américains constatèrent que leurs objectifs étaient atteints, en ayant fait approuver une série de réglementations codifiées, par les membres du GATT. En Europe et au Japon, on croyait bien que ces mesures allaient régir davantage le contingent juridique de protections non-tarifaires américain. Ces ententes négociées ont également assoupli les mesures de rétorsion que chacun des signataires peut prendre contre une infraction à ces codes par un Etat. La charte du GATT demeure elle-même, relativement rigide face aux pénalités à apporter pour les membres.

Or les différents codes rattachés en annexe, servent dorénavant de base de référence pour tout jugement posé à l'égard des torts causés et des pénalités à apporter. De cette façon, la loi américaine sur l'accord commercial de 1979, entérinant les résultats de la ronde de Tokyo, a approuvé l'existence de ces codes comme base de référence au sein des lois américaines. Toutefois, elle a de la même manière, légitimé le système américain de protection légale.

3. METHODE DE RECHERCHE

Nous croyons essentiel de présenter en introduction de cette thèse, la méthode de recherche utilisée, afin de justifier l'enchaînement logique de chaque chapitre et section.

En comprenant les divers palliés de cette méthode de recherche, il sera alors plus facile de visualiser les objectifs de ce travail et surtout ce qu'il veut démontrer. Notre méthode de recherche fut axée autour de deux formes précises:

1- L'approche littéraire: nous avons passé en revue les principales monographies, articles de journaux et de revues et rapports gouvernementaux, afin de prendre connaissance de manière à la fois logique et complète, du sujet traité.

2- Cette première étape dûment remplie, nous avons alors vérifié l'étendue et les limites à notre maîtrise du sujet en réalisant un certain nombre d'entrevues constituant la seconde étape de notre méthode de recherche. C'est à travers les connaissances théoriques et pratiques des spécialistes consultés par la voie littéraire ou directe, que nous avons bâti notre recherche et surtout constitué une approche qui demeure à notre avis logique et plausible.

La technique littéraire a avant tout suivi un ordre

méthodique, dans le but de permettre une compréhension étapist et claire de chaque portion de l'ensemble étudié. En élaborant cette thèse à partir d'un postulat de base, axé sur le déclin industriel et commercial des Etats-Unis, il s'est avéré logique de débiter la recherche par:

1- Une cueillette de données visant à fournir les preuves factuelles et statistiques du déclin, aussi bien sur le plan interne qu'international. Ce déclin a entraîné une réaction chez les dirigeants américains à l'échelle nationale et internationale. Les Etats-Unis ont d'abord négocié multilatéralement dans le cadre du GATT, afin de contrôler les politiques commerciales de leurs partenaires. Ils voulaient également s'assurer des ouvertures de marchés en Europe et au Japon et de contraindre les effets néfastes sur leur économie, de la montée de ces Etats, en tant que puissances rivales. Dans cette optique, la seconde étape de la recherche fut:

2- De relever les objectifs des Etats-Unis et les résultats obtenus, lors des rondes de Kennedy et de Tokyo.

Bien que la dernière ronde de négociations multilatérales s'est avérée comme l'une des plus libéralisatrices pour le commerce international, la dernière récession au début des années 80 a modifié le contexte économique de la majeure partie des Etats occidentaux. Pour les pays capita-

listes, le libre commerce est demeuré davantage un principe à reconnaître, qu'une pratique réelle. L'élection de Ronald Reagan aux Etats-Unis vint placer l'attitude libre-échangiste des Néo-Conservateurs dans une position précaire. En effet, la difficile réalité économique des années 80 aux Etats-Unis, compliquait l'application de leurs principes. Ainsi donc, il s'agissait dans un troisième temps:

3- D'établir les principes économiques Néo-Conservateurs à l'égard du commerce et de fixer les objectifs commerciaux de Ronald Reagan au cours des années 80. A l'échelle nationale les dirigeants américains ont réagi par une série de modifications juridiques, dans les années 70, envers les différents pouvoirs attribués à l'exécutif présidentiel, au Congrès et à la commission du commerce international. Cette opération avait pour but de faciliter les procédures de poursuites pour les producteurs locaux, d'élargir les pouvoirs du Congrès et de limiter ceux du Président. Ainsi, la quatrième étape de cette étape visait à:

4- Prendre en note les mesures administratives et législatives régissant les pouvoirs des divers corps politiques à Washington.

Cette réaction interne de la part des dirigeants américains a eu également comme conséquence de réorganiser l'application des différentes barrières non-tarifaires. Un

plus vaste éventail juridique à leur égard les rendirent davantage efficaces pour protéger les producteurs locaux.

Ainsi, la cinquième étape consistait à :

5- Exécuter une cueillette de données portant sur le système juridique américain de protection commerciale à l'égard des barrières non-tarifaires.

La récession internationale connue par plusieurs Etats occidentaux au début des années 80, associée à un renforcement de leurs barrières non-tarifaires ont eu pour effet de contrecarrer la volonté politique, présente en 1979, vis-à-vis la promotion d'un commerce multilatéral ouvert et la réglementation du protectionnisme non-tarifaire chez les Etats. A cette situation, s'ajoute l'incapacité du GATT de confronter cette nouvelle conjoncture, en proposant des solutions au protectionnisme présent chez ses membres; ou des modèles de règlements efficaces, face aux disputes inter-étatiques pour les questions commerciales. Si bien qu'à l'heure actuelle, certains spécialistes constatent une crise au sein du GATT. Le sixième volet de cette recherche fut :

6- De retrouver les données et les preuves appropriées, expliquant la crise de cette institution.

Après avoir établi les relations causales entre chacun des concepts: déclin économique des Etats-Unis, négociations multilatérales, néo-conservatisme américain, barrières non-tarifaires, crise du GATT, nous avons alors vérifié

dans la réalité, la portée de cette recette d'ingrédients, à travers trois études de cas.

Chacun abordait un problème spécifique en soi, l'implantation de l'usine Michelin en Nouvelle-Ecosse en 1969 a mis en perspective, l'attitude intransigeante des Etats-Unis à l'égard des subventions, ainsi que le contingent juridique de protection commerciale, organisé autour des droits compensatoires. De la même façon, la contestation de la firme Budd en 1982, à l'égard d'un contrat mirobolant obtenu par la compagnie Bombardier, pour la construction de 825 wagons de métro à la ville de New-York, fit découvrir aux canadiens la protection réelle dont jouissent les producteurs américains dans les approvisionnements gouvernementaux. Enfin, le troisième cas étude a trait aux problèmes de l'industrie de l'acier et la fixation par le gouvernement américain, d'un prix plancher (trigger price mechanism) jouant un rôle similaire à ceux des mesures anti-dumping.

7- A cette étape de notre recherche, nous avons donc établi les données pertinentes à ces trois cas études, dans le but de fixer le litige, les arguments et actions entrepris par le Canada et les Etats-Unis, et enfin les résultats aux problèmes confirmant notre problématique.

En dernier lieu notre conclusion portera à titre d'ouverture et de perspective sur les priorités canadiennes en matière commerciale et industrielle, dans un cadre éventuel de libre-échange avec les Etats-Unis.

8- Ainsi, nous avons examiné les objectifs de la politique commerciale et industrielle du Canada et tirer ainsi nos conclusions sur les conséquences majeures du libre-échange pour notre pays, principalement à l'égard des barrières non-tarifaires américaines.

4. SOMMAIRE DU CONTENU

Dans cette dernière section de notre introduction, il est à notre avis opportun de faire le point sur le contenu sommaire de chacun des chapitres de cette thèse.

Le premier chapitre a pour but de statuer sur le déclin économique des Etats-Unis, et de voir leur réaction sur la scène internationale, au sein des négociations multilatérales. Afin de présenter une telle approche, nous allons focaliser tout d'abord sur les raisons externes à ce déclin, organisées autour de trois pôles: les changements du capitalisme international depuis plus de deux décennies, la montée de l'Europe et du Japon en tant que puissances commerciales et enfin la fin du système monétaire international de Bretton Woods, comme source de stabilité aux rapports économiques internationaux. Par la suite, nous expliquerons les raisons internes qui justifient ce déclin, en soutenant nos informations par des statistiques pertinentes.

La seconde partie de ce premier chapitre visera à ériger les objectifs américains, au sein des rondes de négociations multilatérales sur le commerce de Kennedy et de Tokyo, et à focaliser sur les résultats obtenus et leurs conséquences pour la politique commerciale des Etats-Unis. Enfin, nous visualiserons comment l'administration Reagan a mis en pratique ces accords négociés devant les difficiles réalités économiques des années 80 et la balance commerciale catastrophique des Etats-Unis.

Le second chapitre a pour objectif de vérifier factuellement l'utilisation et la popularité aux Etats-Unis, des barrières non-tarifaires. Celles-ci sont encrées dans le système juridique américain et dans les rapports de pouvoirs entre les divers corps constituant la machine politique à Washington. Cet état de fait nous permettra de conclure sur l'échec et la crise du GATT depuis plus de 10 ans.

Nous allons donc examiner en premier lieu, les pouvoirs spécifiques du Président, du Congrès et de la commission du commerce international, circonscrits par la loi sur les tarifs de 1930 et celles sur le commerce, dans les années 70.

Nous mettrons l'emphase ensuite, sur certaines barrières non-tarifaires spécifiques aux Etats-Unis à l'égard de la promotion des exportations et des restrictions sur les importations, au sein du contingent de protection juridique.

Enfin, nous passerons en revue les différents codes, négociés multilatéralement, réglementant les barrières non-tarifaires dans les matières qui nous concernent: droits compensatoires, mesures anti-dumping et approvisionnements gouvernementaux; et la mise en application de ces règlements par les signataires, principalement aux Etats-Unis.

Cette façon de procéder, dans les deux premiers chapitres, nous permettra alors de mieux comprendre les liens qui unissent nos cas études avec notre approche théorique, dans le troisième chapitre.

Enfin, la conclusion permettra d'établir un bilan de cette thèse et de proposer une ouverture, à cette étude sur les barrières non-tarifaires et sur les rapports commerciaux entre les Etats-Unis et leurs alliés, en mettant en relief ce protectionnisme américain dans un contexte de libre-échange avec le Canada.

CHAPITRE 1: DECLIN AMERICAIN ET NEGOCIATIONS MULTILATERALES:

A) DECLIN INDUSTRIEL DES ETATS UNIS

1. Dimension internationale:

a) Changements dans le capitalisme international:

Les objectifs du premier chapitre sont, de statuer sur le déclin économique et industriel des Etats-Unis et de comprendre leur réaction sur la scène internationale, au moment des diverses négociations multilatérales sur le commerce.

Ainsi, les changements d'infrastructure de l'économie internationale, la montée de l'Europe et du Japon comme puissances économiques, et les déboires du système monétaire ont tous contribué à leur façon, au déclin de l'industrie et du commerce extérieur des Etats-Unis. A notre avis deux facteurs essentiels ont caractérisé l'évolution et du système capitaliste international: un accroissement de l'interdépendance des pays en matière économique et commerciale; et une transformation des conditions de productions et de compétitions, encouragée par les firmes transnationales et les entreprises d'Etat.

Mentionnons tout d'abord qu'en 1945, les Etats-Unis avaient devant eux la tâche de rebâtir l'Europe et le Japon. Le défi était d'une double nature car il fallait d'une part, assurer la reconstruction et la croissance écono-

mique des Etats touchés par la guerre, en maintenant une cohésion politique autour des valeurs occidentales soutenues par l'Amérique.

Toutefois, les américains n'ont pas saisi la contradiction inhérente au système politico-économique qu'ils mettaient en place. En effet, dans le contexte de la guerre froide, resserrer les liens diplomatiques des Etats occidentaux, en assurant leur croissance industrielle, s'avérait pour les Etats-Unis un moyen efficace de promouvoir leur leadership politique et leur hégémonie économique, par une expansion de leur commerce. Or, comment maintenir cette hégémonie et ce leadership si, a priori, le système mis en place par Washington, entraînait une croissance économique et une éclosion certaine des Etats européens et du Japon sur la scène internationale. Il y avait donc une contradiction entre les objectifs initiaux et les moyens mis de l'avant par les Etats-Unis. D'une part, on prévoyait l'établissement d'un leadership politique en occident dans le cadre bi-polaire. D'autre part, l'évolution des rapports étatiques au sein du système économique occidental diluerait toute hégémonie entre plusieurs Etats. Ainsi comme William P. Avery l'affirme:

The form and substance of ongoing systematic changes in international capitalism derive in large part from the nature of the liberal order that was successfully organized under the auspices of U.S. hegemony⁽¹⁾.

(1) Avery, William, "America in a changing world political economy", New-York, Longman, 1982, p. 6.

L'évolution du système économique international a donc contribué à diluer l'hégémonie politico-économique des Etats-Unis par l'émergence d'une inter-dépendance économique marquée entre les principaux Etats occidentaux. Du même coup, fut réduite de façon importante la supériorité commerciale détenue par les américains après la guerre. Ce renforcement des liens économiques entre les Etats occidentaux a eu comme conséquences, d'accroître les flux de transactions financières et commerciales ainsi que le volume et la diversité des marchandises vendues et achetées par les Etats. Cette situation a permis surtout d'établir un réseau d'actions et de réactions, aux événements économiques majeurs chez chacun des membres de la communauté internationale. Ainsi, aucun Etat ne peut se vanter d'être à l'abri des fluctuations de l'économie mondiale.

A ce titre, les Etats-Unis n'ont pas fait exception à la règle, en se plaçant au coeur du fonctionnement de l'économie mondiale, lorsqu'ils établirent leur dollar comme monnaie de transactions financières internationales. De la même manière, les pourcentages d'emplois et d'activité économique aux Etats-Unis, dépendant du marché mondial, se sont accrus considérablement depuis plus de 20 ans, comme le mentionne Gordon Jansen:

...The increasing role that international trade plays in the U.S. economy. Trade represented only 3.9% of the U.S. gross national product in 1965 and has since more than doubled to 8.4% in 1980. (2)

Bien que ces pourcentages ne semblent guère significatifs, comparativement aux autres Etats, il demeure que cette augmentation indique une tendance marquée, de l'orientation des économies vers le commerce international. Cette interdépendance économique de la part des Etats en occident, a altéré le leadership politique des Etats-Unis dans l'économie mondiale. Les américains ont aujourd'hui, davantage de difficultés à imposer leur vision sur l'évolution et la nature des rapports économiques chez leurs alliés. Cette situation fut d'ailleurs justifiée, au moment où les Etats-Unis commencèrent à rechercher des accords multilatéraux, dans le cadre du GATT et de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique à l'égard des politiques économiques et commerciales de leurs alliés. A ce titre, Thomas B. Curtis affirme:

Perhaps the Kennedy Round was the first major postwar economic negotiation in which the United States itself confronted with a bargaining partner of equal strength. (3)

(2) Jansen, Gordon, "Canada-United States trade relations: toward a bilateral trade agreement" - Executive Bulletin, Conference Board, Ottawa, p. 6.

(3) Curtis, Thomas B., "The Kennedy Round and the future of American trade", New-York, Praeger, 1971, p. 231.

Ce manque de leadership en occident a provoqué une fragilité du système international, reflétée par une crise de confiance à l'égard du fonctionnement de ses institutions politiques et économiques.

Le second facteur qui a caractérisé l'évolution du système capitaliste international fut la présence des firmes transnationales (FTN) et des sociétés d'état. En effet, l'émergence des firmes transnationales a contribué à changer la nature du capitalisme international en servant d'élément catalytique à l'interdépendance économique des Etats. Elles ont également affaibli le pouvoir des gouvernements à contrôler les flux d'entrées et de sorties de capitaux et de marchandises d'un Etat à l'autre, Ainsi, les FTN ont encouragé grandement la mondialisation de la production et des circuits d'échanges, en créant un ensemble de filiales vouées à la fabrication de composantes d'un produit (filiale-atelier), ou à la production du produit lui-même et à sa distribution auprès d'un marché cible (filiale-relais). Si bien que de nos jours, une part importante des échanges mondiaux, ignorée totalement par les Etats, s'exécute entre deux filiales d'une firme transnationale.

Cette ère de globalisation a réduit la capacité des gouvernements à développer des politiques économiques autonomes. Cette incapacité de pouvoir contrôler directement

les activités des firmes transnationales a été un facteur à l'érosion du pouvoir économique des Etats-Unis à l'échelle internationale. Le géant américain détient le plus grand nombre de firmes transnationales qui, depuis les années 50, ont graduellement opéré à l'extérieur de leur mère-patrie pour des raisons d'ouverture de marchés ou de coûts de productions. Comme le déclare Fred Bergsten:

Another key development that has contributed to the erosion of U.S. international economic power and in fact of all national governments is the emergence of major non-national actors in the international economic process: the multinational corporations. (4)

La mondialisation de la production opérée par les firmes transnationales a été depuis plusieurs années une cause importante aux procédés de libre-échanges et d'ententes commerciales régionales mises de l'avant par les Etats. Autrement, ceux-ci, auraient peut-être été beaucoup plus protectionnistes. Le cas est assez évident aux Etats-Unis où Washington a souvent été déchiré entre les demandes de protection chez les petites et moyenne entreprises et le maintien des frontières ouvertes de la part d'entreprises géantes comme IBM ou ITT. Celles-ci ayant des filiales-ateliers ou des contrats de sous-traitance au Japon, en Corée ou en Europe n'ont pas intérêt à ce que les sous-composantes de leurs

(4) Bergsten, Fred, "The United States in the world economy", Lexington, Lexington Books, 1983, p. 5.

produits subissent des taxes protectionnistes à leur arrivée aux Etats-Unis, pour l'assemblage final et l'approvisionnement du marché américain.

Dans le cas des entreprises d'Etat, celles-ci ont changé les règles du jeu de la compétition internationale telles qu'envisagées par les Etats-Unis en 1945. En effet, pour les dirigeants américains, la compétition au sein de la production industrielle devrait s'exercer avant tout entre diverses firmes qui dépendent des investissements privés, généralement sous forme de capital-action sur les marchés financiers. La recherche du profit demeure certes le fondement de base. Enfin, de sévères lois anti-trusts doivent contrôler la concentration verticale des entreprises et aussi les monopoles. Ces règles du jeu bien établies permettent à n'importe quelle entreprise de compétitionner à juste titre au sein des marchés internationaux.

Or, l'apparition des firmes d'Etat a complètement bouleversé ces principes fondamentaux aux yeux des américains. En effet, les entreprises publiques ne dépendent pas des marchés financiers et des investissements privés pour trouver leurs sources d'approvisionnements de capitaux, mais bien du trésor public. En d'autres termes, tant et aussi longtemps que les gouvernements alloueraient des sommes d'argent provenant des revenus de taxes et d'impôt, l'entreprise publique est assurée d'obtenir les ressources financières nécessaires

au maintien de ses opérations. Cette situation n'est jamais acquise pour une firme privée. L'assurance d'obtenir les fonds dont elle a besoin n'a jamais été un bon moyen pour une entreprise publique, de développer une efficacité éprouvée, permettant de réaliser des profits. La preuve est que plusieurs entreprises de ce genre réalisent des pertes. Une telle situation pour une firme privée entraînerait automatiquement sa fermeture.

Ainsi, chez les dirigeants américains, la présence des entreprises publiques dans la mondialisation de la production était imprévisible après la guerre et demeure encore aujourd'hui gênante et inconcevable, pour une compétition juste et honnête. De leur avis, les règles du jeu doivent être les mêmes pour tout le monde; ce qui n'est pas faux en soi. Toutefois, derrière le débat sur les entreprises publiques, se joue davantage le combat ayant trait à différentes perceptions de la nature de l'Etat et de son implication dans l'économie. Ainsi, Thomas R. Graham supporte et résume notre approche en mettant l'emphasis sur les gouvernements européens:

The nationalized industries backed by national treasuries competed on world markets with U.S. companies that had to depend primarily upon private investment and financial markets. Short of nationalization, European governments intervened in private economies to support their industries through an array of subsidies. (5)

(5) Graham, Thomas B. "The impact of the Tokyo round agreements on U.S. export competitiveness", Washington, Georgetown University Press, 1980, p. 10.

Après avoir présenté ce tableau d'ensemble expliquant les principales causes au changement du système économique international, nous allons maintenant focaliser notre attention sur un phénomène particulier, expliquant le déclin industriel et commercial des Etats-Unis à l'échelle internationale.

b) Montée de la Communauté Economique Européenne et du Japon:

Le principal phénomène depuis 20 ans ayant fortement remis en question l'hégémonie économique des Etats-Unis à travers le monde, a été la création du marché commun européen et l'industrialisation massive du Japon. En effet, la naissance de la CEE en 1958, considérée initialement aux Etats-Unis comme un phénomène très positif, a été le début de la montée de l'Europe, en tant que puissance économique après la guerre. L'unification des marchés permettant des économies d'échelles plus basses des échanges de technologies et la spécialisation des entreprises ont tous été des facteurs qui ont contribué à la modernisation industrielle de l'Europe occidentale, et à l'accroissement de la concurrence à l'échelle internationale.

Le Japon de son côté, n'a nullement besoin d'être longuement commenté, puisque le monde entier a été témoin

depuis les années 60, d'un envahissement massif de produits nippons sur les marchés occidentaux. L'avancement technologique et la discipline du peuple japonais ont permis de produire des biens de bonne qualité à des coûts peu élevés.

Du textile, aux ordinateurs de maisons, en passant par les automobiles et les téléviseurs, les Japonais produisent à peu près tout et rivalisent ainsi très sérieusement avec nos producteurs sur nos propres marchés. Cette situation a été coûteuse pour les industries américaines qui ont vu leurs parts dans les exportations mondiales chuter de façon importante entre 1960 et 1980, comme l'indique le présent tableau: (6)

ANNEES	ETATS-UNIS	ALLEMAGNE	FRANCE	ROYAUME-UNI	JAPON
1960	22.8	18.2	9.1	15.3	6.5
1970	18.4	19.0	8.3	10.1	11.2
1973	15.9	19.4	9.1	9.0	12.2
1978	<u>15.0</u>	20.7	9.9	9.4	12.5
1979	15.5	20.8	10.7	9.5	10.8
1980	16.4	19.8	10.2	9.9	11.0

Nous pouvons constater que, la part des Etats-Unis dans les exportations mondiales de produits industriels est passée de 22.8% en 1960, à 16.4% en 1980, représentant une chute de 29%. Après le Royaume-Uni qui connaît la plus grande débâcle économique depuis 25 ans en Occident, avec

(6) Stanley Timothy W., "U.S. foreign economic strategy For the eighties", Boulder, Westview Press, 1982, p. 30.

une perte de 36% de ses ventes à l'étranger au niveau mondial, les Etats-Unis ont subi un contre-coup important, de la montée du Japon et des autres pays européens. Ainsi par exemple, la puissance nipponne affiche un accroissement mirobolant de 69% de ses ventes à l'étranger, entre 1960 et 1980; la France a connu également une performance remarquée avec une hausse de 12% qui s'avère la meilleure en Europe pour cette même période, bien que sa part mondiale des ventes à l'étranger demeure relativement modeste, se situant à environ 10%.

L'Allemagne fédérale n'a connu qu'une augmentation de 8% pour la même période, car le "boom économique" allemand s'est exécuté au cours des années 50. Toutefois il est à remarquer que dès 1970, ce pays dépassait en pourcentage la part détenue par les Etats-Unis pour les ventes mondiales de biens industriels et devenait de ce fait le principal exportateur parmi les pays occidentaux.

Ainsi, nous pouvons conclure que l'Allemagne, à cause de son potentiel de vente et le Japon, en raison de sa capacité industrielle, ont été les principaux Etats à nuire au pouvoir industriel et commercial des Etats-Unis. Ils sont devenus les principaux rivaux, surveillés et peut-être enviés par le géant américain. Ce déclin des ventes américaines pour les biens industriels sur le marché mondial

peut s'expliquer en partie par le taux de change, ou le dollar américain qui a connu des hausses successives à divers moments au cours des 25 dernières années, a rendu les produits fabriqués aux Etats-Unis plus dispendieux et donc moins attirants pour les acheteurs étrangers. D'autre part, il y a eu une perte d'avantages comparatifs pour les Etats-Unis ayant trait à la productivité industrielle, où les taux d'accroissements en Europe et au Japon ont certes été supérieurs à ceux connus en Amérique, comme l'indique Timothy W. Stanley: (7)

It should be stressed that the United States has also been experiencing a longer term decline in its rate of productivity growth. For example, through the 1960's and up to and including 1973, annual improvements in productivity were about 3.0%. However since that year, productivity growth has averaged 0.1% per year through 1980 and was only about 1.0% per year in both 1978-1979, while productivity actually decline in 1980 and 1981. Over this period, the decelerating rates of U.S. productivity growth resulted in an erosion of U.S. overall competitiveness against Japan, Germany and France, while Canada and the United Kingdom fared even worse than the United States in this regard. (7)

Bien que le dollar ait sensiblement chuté entre 1973 et 1978, il a fallu améliorer la compétitivité des entreprises de 40% afin de stabiliser à 15% les ventes américaines de biens industriels sur le marché mondial (8).

(7) Stanley, Timothy W., Op. cit. p. 101.

(8) Belassa Bela. "Les Etats-Unis dans l'économie mondiale" in "La réagonomie: fondements doctrinaux et dimension internationale", Paris, Centre d'études prospectives et d'informations internationales, 1982, p. 226.

Cette perte de compétitivité des industries américaines face aux niveaux de productions connus en Europe et au Japon a eu également des conséquences sur la nature même du marché américain de la consommation. En effet, pendant au moins 25 ans, les industries américaines ont été à vrai dire, les seuls fournisseurs des consommateurs, car les importations ne dépassaient guère 10% avant 1970. Toutefois, à partir du début des années 70, le paysage du marché d'approvisionnements pour les industries nationales aux Etats-Unis et les choix offerts aux consommateurs vont connaître de sérieuses métamorphoses. Des produits en provenance d'Europe, du Japon et plus tard de certains pays nouvellement industrialisés, vont faire leur entrée sur le marché américain. Si bien que comme le confirme Raymond Ahearn, la nature de la compétition et le nombre de compétiteurs ne cesseront d'augmenter aux Etats-Unis: (9)

15% of U.S. manufacturing industries in 1972 competed in the domestic market where foreign firms had between 10 and 20% of the business. Only 7 years later 30% or twice as many U.S. manufacturing industries were subject to the same degree of import competition. (9)

Dans ce contexte, nous allons voir maintenant comment les fluctuations du dollar et les politiques monétaires des Etats-Unis, dans la chute du système monétaire, ont été importantes sinon déterminantes au déclin commercial et industriel américain.

(9) Ahearn Raymond, "An overview of the international trading environment" in "Managing trade relations in the 1980's" par: Seymour J. Rubin (et al.) Totowa (N.J.) Rowman and allenheld, 1984, p. 24.

c) Fluctuations monétaires et système économique international:

La question monétaire a toujours été, depuis la fin de la guerre, l'indicateur-clé qui a guidé les choix de la politique commerciale des Etats-Unis à l'égard de leurs alliés, car la monnaie a joué un rôle de premier ordre dans l'établissement de l'hégémonie économique et industrielle. Ainsi, la crise du système monétaire international a en quelque sorte, été la fin de cette prospérité et le déclenchement du déclin économique américain.

Le système monétaire mis en place à Bretton Woods en 1944 devait assurer la reconstruction européenne, mais aussi la stabilité et la croissance économique des Etats occidentaux. Cependant, les moyens mis de l'avant pour articuler ce système, donnaient un avantage sans précédent aux Etats-Unis, dans la mesure où on leur conférait les guides pour diriger les destinées de ce système en question. Louis Gill confirme d'ailleurs:

Les traits essentiels du système monétaire international mis en place en 1944 sont les suivants:

- le dollar américain est institué comme moyen de paiement international avec l'or.
- les autres monnaies se déterminent par rapport à lui et par rapport à l'or par l'intermédiaire du système de parités fixes.

- le dollar est convertible en or au prix de \$35 l'once. Le trésor américain assure sur demande la conversion en or des balances en dollars détenues par les banques centrales des autres pays.
- les pays signataires de l'accord créent un fond commun de réserves d'un montant initial de \$9 milliards, constitué à 25% d'or et à 75% de devises nationales. C'est le **Fond Monétaire International** dont les objectifs principaux sont selon l'article I des statuts: de promouvoir la coopération monétaire internationale, de faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international, de promouvoir la stabilité des changes et d'instaurer un système multilatéral de règlements des transactions courantes entre les Etats. (10)

Ces différentes mesures adoptées à Bretton Woods signifiaient que le dollar américain serait, avec l'or, l'outil de transactions à l'échelle internationale et jouerait à ce titre, plusieurs rôles comme Robert Heller l'affirme:

Unité de compte pour la facturation des échanges internationaux. Unité de compte pour coter les produits, les biens et services. Unité de compte pour évaluer les actifs et les passifs financiers. Norme de référence à laquelle les monnaies étrangères sont rattachées ou par rapport à laquelle ces pays évaluent leur propre monnaie. (11)

Tous ces rôles joués par le dollar s'avéraient dans une certaine mesure parfaitement justifiés. Les

(10) Gill Louis, "Economie mondiale et impérialisme", Montréal, Boréal Express, 1983, p. 295.

(11) Heller Robert, "Le dollar dans le système monétaire international" in "La réagonomie: Fondements doctrinaux et dimension internationale", Paris, Centre d'études prospectives et d'informations internationales, 1982,

Etats-Unis étaient dans une position de force après la guerre permettant d'imposer leur vision à l'égard de l'avenir de l'occident. D'autre part, l'Amérique représentait la seule économie viable, capable de relever les défis de stabilité et de croissance dans la reconstruction. Ainsi donc, l'énorme marché de capitaux aux Etats-Unis permettait d'exécuter d'importantes transactions financières sans affecter les taux d'intérêts. Ce système monétaire axé sur la parité fixe des monnaies et sur la convertibilité en or du dollar américain conférait à ce dernier une stabilité et une confiance de liquidité pour toute transaction majeure. La parité fixe obligeait aussi les autres monnaies à ne pas fluctuer de plus de 1% par rapport au dollar américain. Pour corriger son taux de change, un pays devait vendre ou acheter des dollars, suivant que sa monnaie soit supérieure ou inférieure au dollar américain. Il est à noter que cette marge de jeu n'a jamais été véritablement respectée, puisqu'à plusieurs reprises, dont immédiatement après la guerre, les monnaies européennes ont subi des baisses successives en raison des taux d'inflations élevés frappant ces pays. Devant cette situation, Washington décida d'intervenir et proposa le plan Marshall destiné à relever les économies européennes et enrayer de cette manière l'inflation qui perturbait la stabilité des monnaies. A cet instant, on venait d'établir les fondements qui allaient conduire à l'effondrement du système monétaire international en 1971

et aux marasmes économiques, connus par les Etats-Unis, à partir du milieu des années 60.

En effet en 1947, le fond monétaire international n'avait ni le mandat, ni les moyens de financer la reconstruction, disposant d'un budget de 9 milliards de dollars. Ce fut la Federal Reserve Bank des Etats-Unis qui alloua quelque 13 milliards de dollars aux 5 principaux pays européens.⁽¹²⁾ Cette attitude reflétait bien la nature des objectifs américains, recherchant une cohésion globale dans leurs relations internationales en occident, comme l'affirme d'ailleurs Stephen Krasner:⁽¹³⁾

Until the late 1960s, american international-monetary policy also focused on the general political interest of the non-communist world rather than national economic goals. (13)

Cependant, le système monétaire reposait sur le principe que le dollar américain était aussi valable que l'or pour établir des transactions financières tant et aussi longtemps que sa convertibilité était garantie. Cela signifiait que pour toute valeur en dollar, l'équivalent en or devait exister. Entre 1947 et 1971, il y eut un accroissement sans intermède de la circulation des dollars américains à l'extérieur des Etats-Unis. Ce phénomène fut naturellement causé par une demande importante de l'Europe, afin

(12) Melandri Pierre, "La politique extérieure des Etats-Unis", Paris, PUF, 1982, p. 83.

(13) Krasner Stephen, "American policy and global economic stability" in "America in a changing world political economy" par William Avery (et al.) New York, Longman, 1982, p. 35.

de financer la reconstruction; mais aussi parce que les firmes transnationales exécutèrent davantage d'investissements et de transactions financières sur les marchés d'échanges internationaux et réinvestissaient ensuite à l'étranger, les profits réalisés.

Entre 1947 et 1960, cette circulation de dollars ne posait techniquement aucun problème majeur, puisque les réserves de Fort Knox garantissaient la convertibilité en or de toute transaction. A partir de 1960 toutefois, ce n'était plus le cas. Il y avait plus de dollars en circulation, que la valeur des réserves d'or des Etats-Unis pouvait garantir, comme le montre le présent tableau: (14)

ANNEE	STOCK D'OR	DOLLARS DETENUS A L'ETRANGER
1946	20.7	6.1
1957	22.8	14.0
1960	18.8	18.7
1964	15.5	24.7
1965	14.1	24.8
1966	13.2	26.8
1967	12.1	29.9
1968	10.9	31.0
1969	11.9	39.5
1970	11.1	41.4
1971	11.1	55.2

(14) Gill Louis, P. cit. p. 306.

Cette situation, dès le début des années 60, entraîne une sérieuse perte de confiance face au dollar américain par les détenteurs européens conduisant certains, comme De Gaulle, à exiger la convertibilité en or, des dollars détenus par leur banque centrale. Les Etats-Unis ont réagi tout d'abord en voulant augmenter la valeur de l'or en 1961; chose à laquelle les pays européens se sont opposés en suggérant plutôt la formation du pool de l'or. Les pays européens s'engageaient ainsi à fournir à la Banque d'Angleterre, l'or nécessaire pour les transactions sur les marchés de changes de Londres et empêcher une hausse de sa valeur. D'autre part, les dépôts de dollars qui entraient aux Etats-Unis forçaient le Federal Reserve Bank à augmenter les taux d'intérêts pour atténuer la possibilité de conversion en or. Dans cette mesure, par des taux d'intérêts avantageux et à courts termes, les Européens, détenteurs de dollars, achetèrent aux Etats-Unis des obligations pour faire fructifier leurs avoirs et financèrent de cette manière, les baisses successives de la balance commerciale à partir de 1964. Les Européens ont aussi réagi en signant en 1967: "Les accords généraux d'emprunts" qui étaient un système de crédits bilatéraux ayant pour but de limiter les remboursements réciproques des dollars détenus par chacun des Etats signataires et de circonscrire par conséquent le mouvement de conversion

en or afin de préserver les réserves américaines. Ce fut un moyen de conserver les euro-dollars en Europe et d'empêcher leur retour vers la mère-patrie.

La succession de crises au sein de la parité or-dollar subit par le système monétaire dans les années 60 laissait présager son irrémédiable fin. Il fallait aussi ajouter aux problèmes de convertibilité, les faiblesses annuelles de la balance commerciale américaine qui laissait prévoir un déficit éventuel. En effet, la valeur élevée du dollar, fixée à Bretton Woods, s'est avérée pendant longtemps, un atout majeur pour les Etats-Unis, qui pouvaient se procurer à prix peu élevés, des biens en provenance de l'étranger. En l'absence de rivaux sérieux sur le marché interne et internationaux, la haute valeur du dollar ne gênait pas l'écoulement de la production industrielle, expliquant ainsi les balances commerciales positives au cours des années 50. Or, la montée de l'Europe et du Japon en tant que compétiteur va modifier le paysage et rendre la valeur du dollar américain, un facteur important à la baisse de la balance commerciale des Etats-Unis dans les années 60. Les diverses dévaluations compétitives des monnaies européennes, à partir de 1967, vont aggraver une situation déjà précaire pour l'économie américaine.

En effet, suite à un fort mouvement de spéculations,

causé par des incertitudes chez les investisseurs, dans l'économie anglaise, la livre sterling fut dévaluée de 14.3% en 1967. Ce mouvement fut suivi par une dévaluation du franc français en 1969 qui en était à sa troisième dévaluation depuis la guerre. Enfin, le mark allemand connut lui aussi une baisse et devint flottant en 1970. Quant au dollar canadien, il a suivi cette même tendance. Ce mouvement à la baisse fut appelé la dévaluation compétitive des monnaies. Le dollar américain se retrouva donc par conséquent avec une valeur bien supérieure à celle des autres monnaies et devenait coûteux pour les Etats-Unis, en raison du déséquilibre toujours plus grand du système. Devant cette situation, Nixon en 1970 décida d'abaisser les taux d'intérêts aux Etats-Unis pour sortir le pays de la récession vécue depuis 1968. Ceci provoqua la sortie massive des euro-dollars, investis quelques années auparavant par les Européens, sous forme d'obligations qui ne pourraient plus être convertis en or. En effet, depuis mars 1968, lors d'une réunion à Washington des gouverneurs des banques centrales, les américains s'étaient permis de pouvoir refuser la convertibilité du dollar en or. Or en 1970, il était évident que les Etats-Unis ne pouvaient pas opérer la convertibilité, même s'ils l'auraient voulu. Ainsi le 15 août 1971, le Président Nixon mit fin au système monétaire international et à cette situation déséquilibrée et précaire pour l'économie mondiale.

Aux yeux de Nixon, cette garantie permanente entre l'or et le dollar représentait un frein aux investissements américains à l'étranger et aussi à la croissance économique des Etats-Unis. Elle aurait entraîné un mouvement constant à la hausse du prix de l'or. Dès 1968, il y avait à vrai dire, deux marchés de l'or celui à 35 dollars américains l'once où seules les banques centrales pouvaient obtenir la convertibilité à ce cour officiel. Cette situation avait été créée par le refus des banques centrales en mars 1968, de garantir le prix de l'or à 35 dollars l'once. Puis, il existait un autre marché, celui négocié par les autres agents économiques où le prix de l'or fluctuait suivant l'offre et la demande. D'autre part, la situation du dollar, sur-évalué par rapport aux autres monnaies, était néfaste pour le commerce international américain. L'abandon du cour officiel, fixé à Bretton Woods, était le seul moyen vraiment efficace pour rétablir la situation.

Ainsi en 1971, Nixon prit les mesures suivantes pour tenter de corriger le déséquilibre de la balance commerciale des Etats-Unis. Tout d'abord, il imposa une charge de 10% sur 50% des importations américaines; c'est-à-dire plus précisément sur les secteurs les plus durement touchés par la compétition internationale comme, l'électronique, le textile et l'acier. Par la suite, en vertu de l'accord Smithsonian, le dollar fut dévalué pour une première fois en décembre 1971

de 7.8% pour subir une baisse en mars 1973 de 10%. Nixon instaura également un programme d'encouragement aux exportations appelé: "Domestic International Sales Corporation" (DISC) et qui consistait à exonérer de taxes, 50% des revenus d'exportations pour les firmes installées aux Etats-Unis. Cela excluait les profits de ventes, des filiales de firmes transnationales pouvant être rapatriés aux Etats-Unis⁽¹⁵⁾.

Malgré une volonté ferme de corriger cette balance commerciale et de relancer l'économie, les mesures prises par Nixon n'ont guère réglé la situation. En effet, le commerce international américain n'a connu entre 1971 et 1980, que deux années où un bénéfice a été enregistré: soit 1973 avec un surplus de 1.3 milliards et 1975 avec 10.2 milliards⁽¹⁶⁾.

Ensuite, les baisses successives du dollars, accompagnées des coûts croissants du pétrole à partir de 1973, ont provoqué une spirale inflationniste qui a entraîné une baisse de la compétitivité américaine et accru le déficit budgétaire, expliquant les problèmes continus de la balance commerciale. Parallèlement à cette situation, les pays étrangers entre 1973 et 1980, achetèrent en bloc des dollars américains afin de le soutenir sur les marchés de changes, et de contrer eux aussi d'éventuels problèmes de leur balance commerciale.

(15) Stone Frank, "Canada, the GATT and the International Trade System", Montréal, Institut de Recherches politiques, 1984, p. 178.

(16) Jarboe Patrick K., "Industrial policy in America: concepts and politics", PH.D. Thesis, 1983, University of Michigan, p. 8.

Cette dégringolade du dollar américain s'expliquait par le fait que les banques centrales européennes se sont retrouvées avec un lot de dollars non-convertibles et un refus des États-Unis, de soutenir la parité de leur monnaie par rapport aux autres devises. Cet accroissement de la masse monétaire en Europe a entraîné également de leur côté, une inflation galopante⁽¹⁷⁾.

Après l'instauration du taux de change flottant en 1973, le dollar américain, malgré les interventions européennes, perdit de sa valeur graduellement par rapport aux autres monnaies de la CEE, jusqu'en 1980. La sur-liquidité accompagnée d'une faible demande en étaient les principales causes. Or, au début des années 80, l'attitude américaine à l'égard de leur politique monétaire ne reflétait qu'une série d'échecs économiques. Certes, les deux booms pétroliers n'ont pas aidé la situation de l'économie des pays occidentaux. Toutefois la stratégie de Nixon, poursuivie par les administrations Ford et Carter, d'une dévaluation de la monnaie, avait conduit malgré tout à un déficit commercial sans précédent, à une inflation galopante créée par une masse monétaire trop élevée, et un déficit budgétaire qui s'envenimait avec les années. Dans cette situation, le moyen le plus efficace mais aussi le plus coûteux pour l'économie, afin de briser ce cercle vicieux, était le contrôle de l'économie par les taux d'intérêts. Le taux d'escompte de la banque centrale

(17) Yeager Leland B. "Foreign trade and U.S. policy", New-York, Praeger Publ., 1976, p. 102.

américaine fluctua en 1980 entre 10 et 20%. Mais ce n'est qu'avec la venue de Ronald Reagan au pouvoir, que la politique monétaire américaine va changer radicalement.

En arrivant au pouvoir, Ronald Reagan avait pour but de briser l'inflation et de stimuler la croissance économique. La nouvelle politique monétaire inspirée de Paul Volcker, président de la Federal Reserve Bank avait pour objectif de resserrer la masse monétaire et de hausser les taux d'intérêts. Paul Volcker, nommé par Carter et maintenu en place par Ronald Reagan, a un mandat de 7 ans qui chevauche les mandats présidentiels. Le taux d'escompte en 1981-82 aux Etats-Unis est grimpé jusqu'à 21%, provoquant la pire récession que l'occident ait connu depuis la crise des années 30. Certes, l'inflation a été stoppée, mais à quel prix!

La plupart des pays occidentaux ont vu s'accroître leur taux de chômage de 3 à 4%, entraîné par des fermetures massives d'entreprises. Le Canada a pour sa part connu des pertes de 200,000 emplois, qui n'ont pas tous été récupérés depuis cette époque. D'autre part, les hausses successives des dépenses militaires ont catapulté à des sommets encore inégalés, le déficit budgétaire des Etats-Unis. Les hauts taux d'intérêts et le resserrement de la masse monétaire, soutenus par un déficit important ont entraîné une demande du dollar américain, provoquant une hausse de sa valeur sur les marchés d'échanges. C'est avec un dollar élevé que l'adminis-

tration Reagan comptait maintenir l'inflation à des normes acceptables, une fois que les taux d'intérêts auraient baissé. A cet égard, elle y est parvenue, puisque les hausses annuelles du coût de la vie depuis 1983, n'ont pas dépassé 5%.

Les hauts taux d'intérêts et la valeur élevée du dollar ont attiré les investissements étrangers, provoquant de ce fait, un désinvestissement des autres Etats occidentaux et affectant leur monnaie nationale, qui ont perdu en moyenne 30% de leur valeur, par rapport à 1980. Ce contexte satisfait pleinement l'administration Reagan qui voit son déficit budgétaire, financé par les investissements étrangers en dollars américains. Comme le démontre Timothy W. Stanley, les investissements étrangers aux Etats-Unis sont essentiellement dus aux avantages économiques que les spéculateurs monétaires peuvent retirer de leurs investissements⁽¹⁸⁾.

This condition reflected the high interest rates in this country which attracted foreign capital as well as the reemergence of the dollar as a safe political heaven for foreign investments. Little of its, appears to be related to the relative cost and productivity factors (18).

La valeur actuelle du dollar américain se situant à des taux supérieurs respectifs de 30 et 50% par rapport aux monnaies européennes et au yen japonais, a sérieusement affecté la position concurrentielle, déjà mal en point, des Etats-Unis, sur les marchés internationaux. En effet, présentement les pays européens jouissent d'un avantage com-

(18) Stanley Timothy W., op. cit. p. 112.

paratif sur les américains d'environ 50% et le Japon de plus de 70%. en ce qui a trait au prix de vente de produits finis. Cette situation a eu pour effet d'amoindrir la capacité de production des Etats-Unis et de créer des problèmes sérieux à l'égard des emplois comme l'affirme Lloyd Bentsen:

Since 1979 we have lost 1.7 million of manufacturing jobs. There is some justifications for this assertion particularly about the dollar rate...(19)

De la même manière, des monnaies étrangères plus faibles rendent les produits importés plus avantageux qu'auparavant pour les consommateurs américains. Ceci a entraîné depuis 1981 un accroissement sans précédent du déficit de la balance commerciale, atteignant annuellement de nouveaux records. Aujourd'hui, il se situe à plus de 150 milliards, soit 3 fois plus qu'en 1983.⁽²⁰⁾ Dans ce contexte, il va sans dire que les pressions protectionnistes aux Etats-Unis, de la part des producteurs locaux se sont faites de plus en plus nombreuses depuis plusieurs années. Cette situation met ainsi en lumière un changement de cap et d'attitude des producteurs américains à l'égard des principes d'un commerce libre, éloignant leur point de vue, de celui de l'administration présidentielle. Car, le gouvernement Reagan, pour des motifs politiques ou stratégiques s'emploie au contraire à promouvoir l'esprit de libre-échange. Des ententes entre

(19) Bentsen Lloyd, "Pro-America is entitled to bar excessive imports", Herald Tribune, 29 août-1985.

(20) Ahearn Raymond, op. cit. p. 24.

gouvernements et des principes idéologiques encouragent la présente administration à véhiculer un discours libre-échangiste, malgré la difficile réalité.

Cette présentation sommaire de l'évolution du système monétaire international permet de comprendre comment l'économie d'après-guerre a évolué, mais surtout d'expliquer les facteurs qui ont provoqué le déclin économique et industriel des Etats-Unis. C'est à l'époque du système monétaire et de la primauté du dollar que les Américains ont pu accroître de façon exponentielle, leur pouvoir économique et d'établir leur leadership politique, avant 1965.

L'éclatement du système de Bretton Woods et les problèmes budgétaires, commerciaux et industriels, depuis deux décennies, ont démontré aux dirigeants américains les limites de leur pouvoir hégémonique, dans l'élaboration d'objectifs économiques en occident, qu'incombait leur leadership politique.

Ainsi, le contexte économique pesant sur les Etats-Unis à partir du milieu des années 60, associé à une nouvelle focalisation des objectifs politiques, furent les piliers sur lesquels reposèrent l'attitude américaine au cours des négociations multilatérales et la mise à jour d'une brochette de barrières non-tarifaires par les pouvoirs légaux aux Etats-Unis.

2. Dimension interne:

Cette section de chapitre sera consacrée à l'étude sommaire des différents aspects de la vie économique et industrielle aux Etats-Unis. Il s'agira de constater la régression quasi-généralisée du secteur manufacturier américain, provoquée par les transformations du capitalisme international et du système politico-économique mis en place par les Etats-Unis après la guerre. Dans cette mesure, nous focaliserons notre attention sur quatre aspects spécifiques soit: les politiques d'investissements en matière industrielle; les choix stratégiques opérés par les entrepreneurs à l'égard de leurs entreprises; les exportations sectorielles et leurs conséquences pour l'économie américaine; enfin, les efforts concernant la recherche et le développement.

a) Investissements:

Les Etats-Unis connaissent depuis plusieurs années de graves problèmes d'investissements dans les entreprises. En effet, celles-ci souffrent d'un manque chronique de ressources financières pouvant servir à accroître la productivité ou exécuter davantage de recherche et de développement de nouveaux produits. Cette attitude chez les entreprises a été développée et encouragée par deux facteurs principaux:

- 1- Les choix économiques du gouvernement;
- 2- La structure industrielle aux Etats-Unis.

En effet, pour des considérations politiques, les dirigeants américains exécutent depuis plusieurs années des choix économiques pas très audacieux pour permettre les transformations nécessaires à la modernisation et à la production industrielle. Ainsi, les Etats-Unis détiennent encore aujourd'hui une politique économique datant des années 50, axée sur la consommation, plutôt que sur les investissements et l'épargne, qu'oblige la rude compétition internationale des années 80.

Taux d'épargne aux Etats-Unis: 1960-1981

Données en milliards de dollars:

	1960	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
PNB*	506	691	992	1549	1718	1918	2156	2413	2626	2937
RP**	402	540	811	1239	1379	1546	1745	1963	2119	2352
EP***	19.7	33.7	55.8	94.3	82.5	74.1	76.3	86.2	101.3	130.2
RR/E	4.8%	6.2%	6.8%	7.6%	5.9%	4.7%	4.3%	4.3%	4.7%	5.5%

(*) Produit national brut

(**) Revenu personnel

(***) Epargne personnelle (ref. p. 420 de note inf. à la page 59)

RR/E Rapport du revenu sur l'épargne.

Comme nous pouvons le voir, le taux d'épargne aux Etats-Unis était en hausse graduelle entre 1960 et 1975. Or

à partir de 1975 l'épargne connaît un déclin important jusqu'en 1981 où elle tend à remonter légèrement. Cette baisse est importante car les Américains auraient besoin depuis plus de 10 ans de bons taux d'épargne pour réaliser des investissements adéquats auprès de leurs entreprises. Cette politique fut érigée à partir du principe keynésien que la demande conditionne l'offre comme facteur de croissance économique. Ce précepte fut à la base des sociétés de consommations de masses connues en occident depuis 1945. Les Etats-Unis, avec leur potentiel industriel et surtout leur énorme marché de consommation devenaient le prototype-cible à l'application d'une telle théorie. Dans cette mesure, plus la création d'emplois et la consommation s'accroissent et mieux l'économie dans son ensemble devrait se porter. Cette situation était idéale à l'époque où les Etats-Unis détenaient une longueur d'avance sur tout autre pays à l'égard de la fabrication de produits finis et du potentiel industriel. Cet univers ne gênait nullement les exportations des Etats-Unis, quel que soit leur prix et ne menaçait pas le quasi-monopole des firmes américaines sur leur propre marché.

Or, les problèmes se posent au moment où des concurrents se présentent dans l'arène internationale et souhaitent détenir leur part dans les échanges mondiaux menaçant ainsi les firmes existantes qui opèrent avec un quasi-monopole. La concurrence oblige donc toute entreprise à investir pour pou-

voir se moderniser et s'ajuster aux nouvelles réalités présentes. Cependant les Etats-Unis ont pris beaucoup de temps à réagir au nouveau paysage, présent chez eux et à l'étranger depuis le milieu des années 60. Ils sont d'ailleurs depuis plusieurs années, acculés à un choix primordial et contradictoire: doit-on maintenir cette politique de consommation, basée sur l'emploi et la demande de masse? Celle-ci a fait ses preuves à l'égard de la santé économique interne du pays depuis 40 ans, en maintenant des dépenses pour des programmes d'emplois et d'encouragements à la consommation. Ou bien doit-on réaliser des investissements importants dans la haute technologie, pour tous les secteurs industriels, encourageant le chômage technologique, pour remettre les Etats-Unis sur la voie de la concurrence internationale, vis-à-vis surtout le Japon? Les dirigeants américains sont pris dans une impasse, car il est politiquement rentable de maintenir le statu-quo. D'autre part, les contraintes budgétaires des dernières années obligèrent la présente administration à mettre fin au support fédéral pour des programmes domestiques traditionnels à l'égard de l'emploi et de l'industrie⁽²¹⁾.

De son côté, la structure industrielle aux Etats-Unis est également en partie responsable des carences à l'égard

(21) Bergsten Fred, op. cit., p. 6.

des investissements dans ce pays. En effet, les firmes américaines peuvent se diviser en deux grands groupes: d'un côté, on retrouve les petites et moyennes entreprises opérant avec trois cents travailleurs ou moins et un chiffre d'affaires ne dépassant pas 50 millions de dollars par année. De l'autre, il y a les firmes géantes où plus de trois cents ouvriers y travaillent et dont le chiffre d'affaires peut varier entre 50 millions et 137 milliards comme dans le cas de ITT. En général ces firmes ont leur siège social aux Etats-Unis ainsi qu'une ou plusieurs usines de production qui réalisent des exportations. Néanmoins, celles-ci opèrent souvent majoritairement à l'extérieur de leur mère-patrie, dans plusieurs pays différents.

De leur côté les petites et moyennes entreprises (PME) américaines réalisent leurs opérations en grande partie sur le marché américain, puisque peu d'entre elles font de l'exportation. Leur taille ne leur permet pas d'internationaliser leur production, basée sur des biens traditionnels. De toute façon, l'énorme marché aux Etats-Unis est un endroit d'écoulement amplement suffisant. Dans cette perspective, ce type d'entreprise répond bien à la vocation de l'économie interne américaine basée sur la consommation de masse. D'une part, elles ont créé un niveau et un style de compétition relativement homogène et, d'autre part, le type d'investissements réalisé a pour vocation la naissance d'une nouvelle entreprise

où l'agrandissement de celle déjà existante. Cela signifie que dans les deux cas, les investissements demeurent aux Etats-Unis. De cette manière, les petites et moyennes entreprises américaines sont génératrices d'emplois et contribuent à la santé de l'économie. La preuve est que plus de 60% des emplois créés depuis 5 ans, l'ont été au sein de ces entreprises⁽²²⁾. Toutefois, un problème de taille, vieux de plus de 10 ans, nuira sûrement dans les années à venir, à la croissance des PME: l'entrée toujours plus élevés de produits de consommation en provenance de l'étranger. Ceux-ci fabriqués souvent à des coûts moindres, soit à cause d'une aide gouvernementale ou par des procédés de production moins coûteux, créent de plus en plus de torts aux entreprises américaines. Dans cette même veine, la carence des PME vis-à-vis la recherche et le développement ne peut certainement pas aider leur situation face à la compétition étrangère. Cette faiblesse peut évidemment se justifier par la taille des investissements à exécuter afin de rentabiliser la recherche. Si bien que globalement, les investissements annuels faits aux Etats-Unis n'arrivent certes pas à combler le désinvestissement qu'engendrent les opérations internationales des firmes transnationales comme l'indique les deux tableaux suivants:⁽²³⁾

(22) Gilder George, "Richesse et pauvreté", Albin-Michel, 1981, p. 96.

(23) Stanley Timothy W., op. cit., p. 88.

INVESTISSEMENTS EXTERIEURS DES ETATS-UNIS (Milliards de dollars):

1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981
36.7	37.2	44.7	61.6	58.6	74.6	121.6	160.3

(ref. p. 823)

INVESTISSEMENTS EXTERIEURS AUX ETATS-UNIS (Milliards de dollars):

1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981
----	----	6.9	8.7	13.2	27.6	68.3	89.7

(ref. p. 824)

(Référence de ces deux tableaux: Statistical abstract of the United States 1982-83, 103rd Edition, Washington, Bureau of the Census, 1984, 1008 p.)

Comme on peut le constater, le volume d'investissements à l'étranger a été deux fois plus élevé, que celui enregistré aux Etats-Unis. Le problème avec les FTN est qu'elles ont été un des piliers qui a donné naissance à la seconde division internationale du travail. Plusieurs secteurs traditionnels, textile, chaussure, etc., ont été graduellement opérés à partir des pays en périphérie, en général à cause des coûts de production trop élevés au centre. Toutefois,

depuis plus de 10 ans, une gamme de produits toujours plus vaste envahit nos marchés à partir d'usines de productions situées dans les pays d'Asie et d'Amérique du Sud. Les FTN sortent doublement gagnantes de cette opération à l'échelle planétaire puisqu'elles produisent à coûts moindres tout en maintenant ou en élargissant leur possibilités de marchés. Cette situation gêne les PME américaines qui opèrent à coûts plus élevés. Dans cette perspective, la valeur élevée du dollar depuis 1981 n'a certainement pas encouragé le rétablissement d'un meilleur rapport de production entre les PME et les FTN, en incitant ces dernières à sortir davantage de capitaux des Etats-Unis. L'AFL-CIO, dans une réponse faite au livre blanc sur le commerce publié par l'administration Reagan, a laissé entendre que le gouvernement devrait davantage contrôler les investissements à l'étranger, exécutés par les grandes entreprises.⁽²⁴⁾ Ainsi donc, les FTN ont un double effet déstabilisateur sur l'économie américaine, puisqu'elles investissent davantage à l'étranger pour leur production; seuls, la recherche et le développement sont en général maintenus à la maison-mère et de ce fait occasionnent un réinvestissement de capitaux aux Etats-Unis. D'autre part, elles perturbent l'équilibre de la concurrence au sein des PME avec une gamme de produits plus ou moins traditionnels fabriqués à coûts moins élevés à l'étranger.

(24) Malmgren Harold, "L'évolution de la politique commerciale des Etats-Unis" in "La réagonomie: fondements doctrinaux et dimension internationale", Paris, Centre d'études prospectives et d'informations internationales, 1982, p. 285.

b) Administration des entreprises:

Cette carence des investissements chez les entreprises américaines justifie deux choses: 1- l'attitude des dirigeants d'entreprises; 2- les faibles changements dans la productivité manufacturière. Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, lorsque la concurrence devient plus forte, une entreprise doit savoir s'ajuster pour pouvoir survivre en mettant de l'avant de nouveaux principes de gestion et de productions qui feront diminuer les coûts de fabrication. Or les Etats-Unis, trop confiants peut-être de leur supériorité industrielle, ont mis du temps à comprendre ou à réagir à ce principe chez eux. La faible concurrence y a été sans doute pour quelque chose. Alors qu'en Europe par exemple, la présence des multinationales américaines et une plus forte compétitivité dans le cadre du marché commun, ont obligé les firmes autochtones de ces pays à s'ajuster aux réalités présentes et à devenir concurrentielles à juste titre. Aux Etats-Unis, au cours des années qui suivirent la guerre, les industries avaient procédé aux ajustements structurels nécessaires à la nouvelle situation présente à cette époque. Ce contexte et cette attitude avaient favorisé la croissance des firmes et de l'économie américaine toute entière. Or à partir des années 50, une fois que la structure industrielle et le marché de consommations furent organisés et stabilisés, les

firmes américaines ont pris une position de recul à l'égard des changements permanents, pour s'endormir sans doute dans une confiance trop absolue, de leur potentialité et supériorité. A ce titre, Patrick K. Jarboe affirme:

Structural change is a continuing process in any dynamic economy. Adaptation to and initiation of new products and processes is the very core of industrial growth and development... Structural change in the post World War II period was one of positive growth for American industry (25).

Devant les changements amenés par le capitalisme international sur l'économie américaine exigeant des ajustements structurels de leurs entreprises, les dirigeants industriels américains ainsi que les politiciens à Washington ont adopté une politique dite "de l'autruche" en accroissant les possibilités de protection des industries nationales vis-à-vis les concurrents étrangers. Il apparaît plus simple et plus efficace à court terme de se protéger par des tarifs ou des barrières non-tarifaires, que d'investir dans un processus de modernisation à long terme. Cette attitude permettrait aux industries américaines de se remettre dans le bon sillon d'une concurrence équitable, soutenue par l'ouverture des frontières, dans le cadre du commerce multilatéral.

Fermer celles-ci n'est certes pas un bon moyen pour

(25) Jarboe Patrick K., op. cit. p. 17-21.

accroître la productivité et favoriser de ce fait le développement industriel. Pour les dirigeants américains, le choix des années 80 est clair: ajustement aux nouvelles réalités et prospérité; ou protectionnisme et enlisement de l'économie à plus ou moins long terme. Ce choix pourra être réalisé une fois que Washington aura accepté de modifier sa politique de consommation pour des programmes encourageant les investissements internes, essentiellement chez les PME, afin d'assurer une modernisation rapide des entreprises et une meilleure productivité. Le tableau qui suit, fait foi de la faiblesse des Etats-Unis, à l'égard des changements de la productivité⁽²⁶⁾.

Changements dans la productivité manufacturière: (pourcentage moyen)

PAYS	1967-1973	1973-1980
Etats-Unis	3.58	1.27
Allemagne	5.29	4.51
Canada	5.32	1.45
France	6.08	4.42
Italie	7.26	3.77
Royaume-Uni	4.71	1.56
Japon	11.43	6.39

(26) Stanley Timothy W., op. cit. p. 12.

Comme l'indique le présent tableau, les Etats-Unis ont la pire fiche parmi les principaux pays industrialisés à l'égard des changements de la productivité, avec un pourcentage moyen de 2.42% pour la période située entre 1967 et 1980. L'Angleterre et le Canada suivent avec des pourcentages respectifs de 3.13 et 3.38 pour la même période. Ceci est plus faible que les pays du continent européen, alors que l'Allemagne détient une moyenne de changements de sa production industrielle évaluée à 4.90%; la France et l'Italie maintiennent des performances remarquables avec respectivement, 5.25% et 5.51% au cours de la période étudiée. Le Japon de son côté fait bande à part, avec un indice moyen spectaculaire de l'ordre de 8.91%. Ainsi donc le rythme de changements de la production au Japon a été de quatre fois supérieur à celui connu aux Etats-Unis.

Par contre, si l'on observe les différences entre les deux périodes, les Etats-Unis n'ont pas connu la pire chute. Mentionnons ici que l'époque s'échelonnant entre 1973 et 1980 inclut les deux crises pétrolières qui ont affecté le niveau de productivité de tous les pays occidentaux. Le Japon semble avoir subi la plus forte baisse. Toutefois, bien que la dépendance japonaise envers le pétrole a eu un effet très négatif sur la productivité entre 1973 et 1980, le taux de 11.43% enregistré au cours de la première période reflète plu-

tôt le boom économique japonais et demeure donc plus ou moins représentatif de la véritable croissance productive de ce pays. Le Canada a, dans ce contexte, connu le plus grave déclin en occident, avec une baisse de 3.87% de sa productivité, suivi de l'Italie et du Royaume-Uni avec des résultats respectifs de 3.49 et 3.15%. Le cas de l'Italie est assez similaire à celui du Japon, puisque la première période représente les années de hautes croissances économiques appelées: le miracle italien. L'Allemagne et la France ont affiché quant à elles, des baisses respectives de 0.78 et 1.66%. Malgré une forte dépendance à l'égard du pétrole, ces Etats, avec des procédés techniques et administratifs au sein des entreprises, ont su limiter les dégâts de la crise mondiale de l'énergie des années 70. Ceci n'a certes pas été le cas au Canada, où le dynamisme à l'égard du changement chez nos entrepreneurs ne fut guère leur marque de commerce, jouissant de tarifs douaniers plus élevés que la plupart des autres Etats occidentaux.

c) Exportations et importations:

Nous avons démontré précédemment à l'aide de statistiques, que la part des Etats-Unis dans les échanges mondiaux avait chuté de plus de 29% entre 1960 et 1980, au profit du Japon et de l'Europe de l'ouest. L'Amérique a été la grande perdante, des transformations du capitalisme international.

Les problèmes de la balance commerciale, associés aux contraintes budgétaires ont fait agir deux tendances contradictoires: d'une part, les encouragements monétaires du gouvernement de Washington à l'égard des programmes d'aide à l'exportation ont chuté de manière sensible, depuis dix ans. Par exemple, le programme Domestic International Sales Corporation (DISC) visant à alléger le fardeau fiscal des entreprises exportatrices, a été révisé en 1975, puis en 1981 lors de la révision générale du système de taxe du gouvernement Reagan.

- D'autre part, les difficultés à exporter chez les entrepreneurs américains, associées aux manœuvres de financements directs ou indirects à l'exportation aux Etats-Unis, par les gouvernements étrangers, ont entraîné des pressions sérieuses sur Washington pour accroître le rôle et le potentiel de la banque export-import américaine (Eximbank). Dans cette optique, les présents tableaux nous feront part du déclin graduel de la balance commerciale américaine sur une période de deux décennies; et de la croissance des exportations mondiales justifiant ainsi, les craintes qu'ont les Américains sur l'avenir de leur économie:



Sous la période Reagan, les choses se sont aggravées. La moyenne du déficit enregistrée sur le tableau au cours des onze années mentionnées, a été de 6.4 milliards de dollars. Quant à la croissance des exportations, l'indice moyen enregistré aux Etats-Unis entre 1950 et 1980 a été 35% inférieur à la CEE et 118% à celui du Japon. Dans le but de renverser cette tendance, le Président Carter lança en 1978 un programme majeur visant à encourager les exportations. Celui-ci consista en cinq grands points: (29)

- 1 - Accroître le rôle de la Banque import-export via des fonds supplémentaires accordés aux petits exportateurs. S'il y a des projets conjoints entre PME, la Banque import-Export pourrait s'associer avec des banques privées pour financer les opérations d'exportations.
- 2 - Créer un bureau d'informations au niveau exécutif pour donner tous les renseignements à ceux qui souhaitent faire de l'exportation.
- 3 - Révision de la loi anti-trust pour accroître les opportunités chez les compagnies américaines, de créer des associations (Joint ventures) dans le but d'exécuter de la recherche et du développement.
- 4 - Elargir la législation "Webb-Pomerane", associée à la loi anti-trust, qui visait déjà à fournir des exemptions limitées pour les firmes engagées dans le commerce extérieur,

(29) Graham Thomas, op. cit. p. 50.

afin de permettre des associations d'exportateurs pour les industries de services..

5 - Encourager l'épargne et l'investissement, comparés à la consommation. En théorie ce programme était sur le plan des engagements, rempli de bonne volonté et apte à fonctionner afin d'accroître les exportations. Cependant, il fut un échec, car il n'incluait aucune mesure de déductions fiscales permettant d'accroître les investissements pouvant servir à l'innovation technologique et aux exportations. Les petites et moyennes entreprises ont besoin d'incitations fiscales plus larges leur permettant de mettre sur pied des plans de croissance aptes à permettre les exportations et ainsi de jouir du programme de financement du Président Carter. Inversement par exemple, afin d'augmenter les investissements et diminuer la consommation, l'administration Carter aurait dû abolir la déduction fiscale pour l'intérêt payé sur un prêt à la consommation.

Bref, inciter les gens et les entrepreneurs à épargner davantage pour pouvoir mieux investir par la suite. Dans certains milieux d'affaires américains, on avait l'impression que le gouvernement avait conçu des objectifs sans véritablement peser l'efficacité des moyens mis de l'avant. Par exemple, on réalisa en 1980-81, que les révisions sur la loi anti-trust n'avaient profité au fond qu'aux grandes entreprises qui réalisèrent une plus grande concentration verticale de

leurs opérations. A ce seuil, la compétition telle que l'on peut la concevoir, n'a plus véritablement le même sens.

Les déficits successifs de la balance commerciale américaine depuis plusieurs années, signifie que la pénétration étrangère aux Etats-Unis s'est fait graduellement plus intense. Celle-ci a opéré des brèches importantes dans les quasi-monopoles des firmes américaines, sur leur propre marché comme l'indique le présent tableau: (30)

PART DES COMPAGNIES AMERICAINES SUR LE MARCHE DOMESTIQUE (%)

INDUSTRIE	1960	1970	1980
Automobile	95.9	82.8	72.9
Acier	95.8	85.7	83.4
Appareils ménagers	98.2	94.8	90.1
Composantes électriques	99.5	94.4	78.9
Machinerie de ferme	92.8	92.2	80.7
Produits chimiques industriels	98.0	91.5	76.2
Appareils électroniques	94.4	68.4	53.1
Chaussures	97.7	85.4	66.6
Machine à découper le métal	96.7	89.4	71.0
Machine fabriquant de la nourriture	97.0	91.9	84.2
Machine pour former le métal	96.8	93.2	76.2
Machine de textile	93.4	67.1	53.1
Calculatrices	95.0	63.8	57.1

(30) Jarboe Patrick K., op. cit. p. 19.

En observant le présent tableau, nous pouvons voir immédiatement que la concurrence étrangère a été forte dans plusieurs secteurs puisque les parts des entreprises américaines ont chuté de plus de 30%. Ainsi, la moyenne des pertes encourues par l'ensemble des entreprises citées, dans le tableau entre 1960 et 1980, a été de l'ordre de 25.2% avec des sommets pour les entreprises d'appareils électroniques, de l'ordre de 41.3%, les fabricants d'outillages pour l'industrie du textile, avec 40.3% et enfin l'industrie de la chaussure avec 31.1%. Donc, sur le plan statistique, ces trois secteurs industriels apparaissent fortement handicapés et en mauvaise posture à cause de la concurrence étrangère. Remarquons toutefois, que les faiblesses des industries américaines du textile et de la chaussure ne sont pas des cas uniques, puisque la plupart des pays occidentaux connaissent des problèmes sérieux avec ces secteurs industriels. Taiwan, Singapour et les autres pays d'Asie sont en grande partie responsables de leur fragilité. De leur côté, les difficultés de l'industrie de l'électronique aux Etats-Unis justifie l'acharnement avec lequel des fabricants comme Motorola ou RCA Victor ont mené différentes batailles juridiques pour obtenir compensation contre les compétiteurs japonais dans les années 70. Dans ce même contexte, le faible indice des pertes encourues par l'industrie de l'acier entre 1970 et 80 indique l'efficacité de ses actions pour recevoir la protection désirée contre les importations étrangères. Cette industrie a toujours reçu un traitement efficace au main-

tien de ses opérations, soit au sein des poursuites légales ou de l'instauration par le président Carter, du mécanisme d'ajustement du prix de l'acier (Trigger Price Mechanism), cette industrie a toujours reçu un traitement efficace au maintien de ses opérations.

Le faible niveau de recherche et de développement aux Etats-Unis, depuis plusieurs années, comparativement à l'Europe et au Japon, a été la conséquence des carences d'investissements industriels, et de l'attitude négative par plusieurs entrepreneurs, à l'égard du changement et peut-être du progrès.

d) Recherche et développement:

En abordant cette question de la recherche et du développement, il faut apporter au départ, une nuance importante. Les problèmes traités dans les sections précédentes, concernant les secteurs industriels traditionnels des Etats-Unis: machinerie, électronique, textile, etc. De la même manière, notre approche pour les questions de recherche et de développement focalise sur les mêmes secteurs, car ils englobent plus de 75% de l'économie américaine et donc sont représentatifs des réalités existantes, ayant trait au chômage et au commerce international. Cependant en matière de recherche et de développement, les industries américaines de haute-technologie: aérospatiale, ordinateur, robotique, laser, etc. ont une longueur d'avance sur quiconque, quoiqu'encore une fois

le Japon et la CEE s'avèrent de rudes compétiteurs. Ainsi comme le déclare Timothy W. Stanley, les Etats-Unis ont encore une balance positive dans les ventes de hautes technologies:

One of the positive aspects of U.S. trade performance has been the emergence of a favorable balance in trade in high technology or in products that represent intensive research and development. (31)

D'un autre côté, Bela Belassa affirme que les parts mondiales américaines pour ces mêmes ventes de haute technologie ont chuté de 50% en 25 ans, démontrant ainsi la compétition existante:

Pour tous les produits à haute intensité de haute technologie pris ensemble, la part moyenne du marché américain était de 47.2% en 1953 et de 24.2 en 1979. (32)

Cette double réalité, présente aux Etats-Unis, entre les firmes de haute technologie, et les entreprises plus traditionnelles démontre bien la myopie des choix stratégiques de la politique économique et industrielle américaine. En effet, les industries de haute technologie ne sont pas intégrées dans le cycle économique de la politique de consommation. En général ces industries obtiennent les fonds, nécessaires à la re-

(31) Stanley Timothy, op. cit. p. 32

(32) Belassa Bela, op. cit. p. 205.

cherche et au développement, à partir de budgets gouvernementaux destinés à ces fins, ou par les profits de ventes de produits technologiques réinvestis dans les entreprises pour les mêmes motifs. Ainsi le niveau d'épargne réalisé par les entreprises et les consommateurs ne peuvent être des sources adéquates d'approvisionnements budgétaires voués à la recherche et à l'amélioration de la productivité chez les secteurs traditionnels. La preuve est que le Japon, la France ou l'Allemagne consacrent depuis 1967 une plus large fraction de leur produit national brut, que les Etats-Unis, à la formation de capital fixe ⁽³³⁾. Ainsi, comme l'indique le présent tableau ⁽³⁴⁾:

ANNEES	ETATS-UNIS	JAPON	ALLEMAGNE	FRANCE	ROYAUME-UNI
1960	19.8	30.2	24.0	18.9	16.0
1970	19.4	35.0	26.4	24.3	18.3
1973	20.2	36.7	24.7	24.4	19.5
1978	19.0	30.8	21.2	21.4	18.0
1980	17.8	31.8	23.4	21.6	17.8
1981	17.1		22.9		

Une bonne politique d'investissements axée sur l'épargne pourrait aider à accroître la formation de capital fixe

(33) Heller Robert, op. cit. p. 227

(34) Stanley Timothy, op. cit. p. 100.

aux Etats-Unis. le capital fixe signifie les sommes allouées au renouvellement de l'outillage dans les entreprises permettant ainsi de moderniser l'équipement et de ce fait l'accroissement de la productivité; alors que le capital variable est destiné aux salaires et au traitement de la main-d'oeuvre employée.

Ce tableau nous indique qu'encore une fois, les Etats-Unis sont derrière leurs principaux rivaux pour la formation de capital fixe. En effet, en prenant 1980 comme année de référence, les Américains ont à combler une différence de plus de 78% entre leur taux et celui du Japon, de 31% avec celui de l'Allemagne et de 21% avec la France. Seul le grand malade de l'occident, le Royaume-Uni, joue à égalité dans ce domaine avec le géant américain. Dans ce contexte, aussi longtemps que l'Europe et le Japon auront cette longueur d'avance dans la formation de capital fixe, nous pouvons prévoir le maintien de leur supériorité sur les Etats-Unis, à l'égard de la production industrielle.

Après avoir présenté les causes externes et internes qui ont provoqué le déclin industriel et commercial des Etats-Unis, à l'échelle nationale et internationale, nous allons maintenant consacrer notre attention sur la réaction américaine, venue tout d'abord de sa politique extérieure dirigeant le commerce international, au sein des négociations multilatérales dans le cadre du GATT.

B) LA RONDE KENNEDY: 1963-1967

1. Objectifs américains:

La Ronde Kennedy de négociations multilatérales sur le commerce dans le cadre du GATT possède en elle-même plusieurs caractéristiques particulières. En effet, à la différence des rondes précédentes, celles d'Annecy, de Torquay ou de Dillon, la ronde Kennedy peut être considérée comme la première véritable négociation majeure sur le commerce, de par l'ampleur des objectifs recherchés et de la durée des pourparlers. Cette ronde fut également tenue à une époque où le système économique international subissait d'importantes perturbations affectant la stratégie et les objectifs commerciaux des Etats.

Ces négociations furent les premières où les Etats-Unis avaient devant eux, des alliés commerciaux, économiquement mieux organisés, prêts à partager ou à rivaliser avec leur autorité. Il faut mentionner que les rencontres commerciales précédentes n'étaient pas de véritables négociations dans le sens diplomatique du terme, puisqu'elles se firent dans le contexte de l'hégémonie politique et économique américaine, où les Etats-Unis détenaient un pouvoir décisionnel sans conteste supérieur à leurs alliés commerciaux. Or, durant la Ronde Kennedy, le rapport de forces avait subi des modifications permettant d'établir un meilleur climat de dialogue, entre blocs politiques davantage uniformes. Enfin, les pre-

miers problèmes économiques américains de croissances industrielles et de balances commerciales ont été des facteurs importants dans l'initiative de John Kennedy, de lancer cette ronde de négociations.

Ainsi, la loi sur l'expansion du commerce (Trade Expansion Act) de 1962 fut la première véritable législation américaine cherchant à libéraliser le commerce international et visait deux fonctions: 1- tout d'abord, fixer le mandat du représentant spécial américain du commerce. La loi de 1962 valida la section 241(A) de la loi sur les tarifs de 1930 chargeant le représentant spécial du commerce des fonctions suivantes: 1- d'être le négociateur en chef des Etats-Unis à cette négociation; 2- d'être le directeur d'un comité exécutif spécial sur la politique commerciale, chargé de faire des recommandations au Président sur trois types d'actions politiques pour les affaires commerciales comme l'affaire Thomas B. Curtis:

- 1- On basic policy issues arising in the administration of the Trade Agreement Program.
- 2- On action the President should take on escape clause reports of the Tariff Commission and
- 3- On action the President should take with respect to foreign imports restrictions.(35)

(35) Curtis Thomas, op. cit. p. 9.

La loi sur l'expansion du commerce de 1962 devait aussi fixer les objectifs spécifiques recherchés par les Etats-Unis: primo, en matière tarifaire: les américains souhaitaient pouvoir diminuer de 50% les tarifs douaniers, sur tous les produits industriels, par une conception linéaire de la négociation. Cette approche fut sans doute le changement le plus substantiel dans la stratégie américaine à cette ronde sur le commerce. Au cours des négociations précédentes, les partenaires commerciaux avaient adopté une approche sectorielle où l'on tentait de régulariser par des tarifs de niveaux différents, une gamme de produits préalablement définie. En d'autres termes, plusieurs secteurs étaient mis de côté. Le principe linéaire proposé par les Etats-Unis, n'excluait en principe aucun produit de la négociation. Il n'était donc plus question de soumettre des barèmes de réductions tarifaires différents, mais au contraire, d'établir une norme moyenne généralisée. Bref, les Américains souhaitaient harmoniser l'ensemble des tarifs pour tous les produits et pour tous les pays.

Secondo, la Ronde Kennedy était particulière aussi par sa mise en lumière des barrières non-tarifaires, soulevées pour la première fois comme problèmes majeurs au commerce. Pour les Américains, il était clair que les BNT avaient un effet de distorsion sur le commerce et gênaient les exportations

des Etats. Ils étaient davantage convaincus de bien fondé de réglementer ces entraves au commerce, puisque leur utilisation s'avérait plus populaire chez les autres partenaires commerciaux, qu'aux Etats-Unis. Cette stratégie visait au fond à contrer les effets du commerce préférentiel régional et les politiques d'encouragements aux exportations et de resserrements des importations, mises de l'avant par les Etats européens dans le cadre de la communauté économique.

En effet, avec la création de la CEE et d'un marché régional initial de 200 millions d'habitants, où les produits manufacturés entraient sous franchise d'un pays à l'autre, l'efficacité du GATT en tant qu'organisme régulateur et de promotion à l'expansion du commerce international, pouvait être remis en question. Pour les pays européens, l'intégration de leur marché apparaissait "a priori" plus importante pour leur croissance économique, que la libéralisation du commerce à l'échelle planétaire. Cette situation gênait les exportations américaines en Europe qui ne pouvaient jouir des mêmes avantages préférentiels, la communauté économique contre-carrait aussi les plans stratégiques des Etats-Unis envers une intégration politique et économique des Etats occidentaux sous l'hégémonie américaine.

A ce titre, la loi sur l'expansion du commerce de 1962 s'avérait au fond une réaction générale externe aux événements bouleversant l'économie internationale, depuis déjà

quelques années. Ces changements politiques et économiques affectaient la vision des Américains à l'égard de l'évolution d'un système qu'ils avaient mis en place. Dans cette mesure la ronde Kennedy était pour les Etats-Unis, le moment de réaffirmer leur leadership, dans une conjoncture où les premiers signes de sa remise en question se dessinaient réellement. Cette approche leur permettrait par la suite d'être au coeur des décisions prises à l'égard de l'établissement des modèles économiques et commerciaux pour les années à venir. Ainsi, les Etats-Unis espéraient imposer de nouveau, aux autres Etats, leur leadership politique en matière économique et commerciale.

2. Résultats obtenus:

En 1967, après quatre ans de négociations, les résultats furent les suivants: premièrement en matière tarifaire, les Américains ont atteint leur objectif initial, puisque les partenaires commerciaux du GATT acceptèrent de diminuer de 50% leurs tarifs douaniers sur tous les biens industriels. Seul le Canada, chez les pays développés, et plusieurs Etats du tiers-monde, maintinrent une protection douanière suffisante afin de protéger les industries naissantes. Le Canada est sans doute le pays, parmi les sept grands, qui a la structure industrielle autochtone la plus fragile, si on exclut les firmes étrangères. En effet, elle se compose dans une forte

proportion de petites et moyennes entreprises opérant dans des secteurs à rendements capitalistiques plus ou moins élevés, comme les biens légers et le textile. Le Canada avait opté pour la politique du moindre mal face à une alternative majeure: la continuité de sa politique industrielle à travers le maintien élevé des tarifs douaniers; ou la collaboration canadienne à libéraliser multilatéralement les échanges et à sabrer dans les objectifs de cette même politique de développement industriel⁽³⁶⁾.

A la baisse généralisée des tarifs douaniers, les Américains firent valoir à leurs partenaires commerciaux, trois exceptions les empêchant de réaliser une telle opération. En effet, en vertu de la section 225(a) de la loi sur les tarifs de 1930, instaurant un mécanisme exceptionnel appelé "clause échappatoire", le Président pouvait maintenir les tarifs si:

- 1- La commission sur les tarifs (appelée aujourd'hui, commission du commerce international) statuait qu'un tort avait été créé à une industrie américaine.
- 2- Si une baisse des tarifs n'avait pas été approuvée par le Président ou avait été invalidée par les tribunaux.
- 3- S'il y avait menace à la sécurité nationale⁽³⁷⁾.

Cette question de la clause échappatoire sera considérée lors de la ronde de Tokyo, comme une barrière non-tarifaire au sein de la réglementation des clauses de sauvegardes.

(36) Gouvernement du Canada, "Rapport de la Commission McDonald", Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1985, p. 252

(37) Curtis Thomas B., op. cit. p. 14.

A la Ronde Kennedy, les succès des négociations sur les barrières non-tarifaires furent plus mitigés, que lors des pourparlers sur les tarifs. En effet, six groupes de travail furent formés lors de ces négociations, dans le but de cerner la nature et les limites du problème; et de proposer par la suite une réglementation négociée invalidant de telles pratiques discriminatoires chez les Etats. De ces six groupes, deux, dont celui traitant des mesures anti-dumping ont véritablement fonctionné, car un code de règlements a été accepté par les Etats signataires en 1967. Or ce code, approuvé par les négociateurs des Etats-Unis, ne fut jamais entériné par le Congrès qui le désavoua en raison de son incompatibilité avec la loi anti-dumping américaine de 1921. Le code, issu de l'esprit du GATT, demandait par exemple l'existence d'un tort matériel causé à une industrie pour que l'on impose des droits anti-dumping. La loi américaine n'exigeait pas un tel pré-requis pour que soit décrétée la même pénalité. D'ailleurs les industriels américains ne l'auraient jamais accepté. Cette différence s'avérait très importante à l'égard du seuil toléré, dans la détermination d'un tort. Si bien que devant ce refus, le problème demeurait entier, puisque l'attitude américaine n'invitait pas les partenaires commerciaux des Etats-Unis à avoir un comportement exemplaire. De cette manière, malgré son approbation généralisée, le code anti-dumping de 1967 ne fut jamais mis véritablement en pratique par les

membres du GATT. Il faudra attendre 1979 et la fin de la Ronde de Tokyo pour trouver une solution au problème.

Deux autres barrières non-tarifaires furent abordées à cette négociation. Il s'agit de la liste du prix de vente des produits importés, par les douaniers des Etats-Unis dit "American Selling Price"⁽³⁸⁾ et des politiques de subventions pratiquées par les Etats européens. Ainsi, la politique douanière américaine face à l'évaluation du prix des biens importés fut une source constante de problèmes pour les producteurs étrangers. En effet, pour évaluer le prix de vente des biens étrangers sur un marché et établir l'existence ou non d'un dumping, la plupart des pays utilise le prix brut comme source de référence. Ainsi, une comparaison des prix bruts entre les pays acheteurs et vendeurs, auxquels on ajoute les coûts du transport, permettent une évaluation honnête du prix de revient de l'importation sur le marché étranger et d'évaluer à un taux plus juste les frais ou non à payer. Or aux Etats-Unis, les douaniers n'établissaient pas une telle comparaison, mais empruntaient plutôt une liste de prix au détail, fixés par les industriels américains pour une même gamme de produits importés. Si l'équivalent aux Etats-Unis n'existait pas, on établissait une comparaison entre le prix de l'importateur et celui du pays pour dépister l'existence

(38) Baldwin Robert, "Non-tariff distortions of international trade, Washington, The Brookings Institution, 1970, p. 134.

d'un dumping. Le problème avec cette liste est que les producteurs américains élaboraient une échelle de prix foncièrement plus élevés, que celle maintenue pour les consommateurs des Etats-Unis.

Ainsi, les Américains acceptèrent lors de la Ronde Kennedy de mettre de côté cette politique douanière discriminatoire et d'appliquer le même système d'évaluation, si les Etats européens et le Japon mettaient fin à leurs programmes de subventions injustes, destinés à promouvoir le développement industriel et les exportations. A ce titre, les Etats-Unis ont pour la première fois exprimé à cette négociation multilatérale, leur désaccord sur ces politiques économiques et commerciales de leurs partenaires. Cette attitude reflète bien la nouvelle concurrence à l'échelle internationale établie à cette époque entre les Etats-Unis, l'Europe occidentale et le Japon.

Ainsi, à la demande des Etats-Unis et afin d'obtenir l'abolition de la liste de prix américains fixés aux importations, les Européens ont accepté de limiter les subventions à des crédits spécifiques qui ont été négociés dans le cadre de l'Union de Berne, excluant, comme Robert Baldwin l'affirme:

Discriminatory purchasing as a means of meeting balance of payments problems of fostering economic development in depressed regions and of assis-

ting new or ailing firms should be discouraged. (39).

Bien que la Ronde Kennedy conduisit à des progrès substantiels dans la libéralisation du commerce depuis la fin de la guerre, le souci de vouloir continuer l'abolition des tarifs et surtout le désir certain chez les partenaires commerciaux de réglementer les barrières non-tarifaires, comme nouvelle dynamique au protectionnisme chez les Etats, amenèrent les membres du GATT à négocier dans une nouvelle ronde de négociations qui débuta en 1973: la ronde de Tokyo.

C) LA RONDE DE TOKYO: 1973-1979

1. Objectifs américains:

La ronde de négociations multilatérales dans le cadre du GATT qui débuta par la signature de l'accord de Tokyo en 1973, fut la plus ambitieuse face aux objectifs recherchés par les différents partenaires, mais aussi la plus complexe en raison des sujets qui y furent abordés. Six années de négociations ont été nécessaires dans l'aboutissement des objectifs initiaux. La ronde de Tokyo abaissa le niveau des tarifs dans une proportion bien supérieure à la dernière négociation. Elle règlementa pour la première fois et de façon substantielle les différentes barrières non-tarifaires, devenues le principal obstacle au commerce inter-

(39) Baldwin Robert, op. cit. p. 178.

national. Cette urgence de poser des normes d'application et de règlements aux BNT est issue en grande partie, des préoccupations constantes des Etats-Unis, de vouloir régir les politiques d'importations et d'exportations de leurs alliés commerciaux, dans la gravité des déficits de la balance commerciale.

D'un côté, la ronde Kennedy mettait à jour les premiers problèmes économiques des Etats-Unis, à une époque où leur hégémonie politique subissait des contre-coups sérieux, issus du rôle et de la concurrence qu'entendait livrer l'Europe et le Japon. D'un autre côté, la ronde de Tokyo était pour Washington le véritable test de coordination entre les intérêts nationaux américains et les nouvelles réalités politico-économiques avec lesquelles les Etats-Unis devaient s'adapter.

Ainsi, la procédure administrative et légale permettant aux Etats-Unis de participer à la ronde de Tokyo, fut initiée lors de la proposition sur la réforme du commerce en 1973. Ce projet de législation fut considéré comme le prélude à une des lois commerciales américaines les plus importantes depuis celle sur les tarifs en 1930: la loi sur le commerce de 1974. En effet, notons premièrement qu'en matière tarifaire, les Etats-Unis comptaient négocier avec la

même approche linéaire qui avait fait ses preuves auparavant. Au Congrès, comme à la table de négociations à Genève, l'adoption de cette méthode ne posa pas de problèmes. Cependant, la chambre des représentants et le sénat é mirent plusieurs restrictions à l'égard de l'autorité présidentielle, à négocier sur les tarifs. Ainsi, dans la proposition de 1973, il était dit que le Président pouvait hausser ou descendre les tarifs dans une proportion illimitée. Or le sénat ainsi que le "House Committee on Ways and Means" de la chambre s'opposèrent à une telle mesure et proposèrent plutôt les normes suivantes sur les tarifs, adoptées lors de la loi de 1974:⁽⁴⁰⁾ Une réduction de 75% sur les tarifs douaniers, supérieurs à 25%; une réduction de 60% sur les droits d'entrées inférieurs à 25% et plus élevés que 5%; enfin, l'abolition pure et simple des tarifs inférieurs à 5%. La réduction de 60% sur certains produits était le compromis proposé par le sénat, puisqu'en fait cette baisse était supérieure de 10%, à celle issue de la dernière ronde de négociations.

A l'égard des pouvoirs décernés au négociateur en chef des Etats-Unis à la ronde de Tokyo, la loi de 1974 apporta quelques modifications par rapport à ceux qu'il détenait lors des négociations précédentes. La principale caractéristique fut sans doute une plus grande implication du Congrès

(40) Wolff Alan, "The U.S. mandate for trade negotiations", Virginia Journal of International Law, vol. 16, No. 3 (1976), p. 511.

face aux décisions prises. Ainsi, le représentant spécial du commerce allant négocier à Genève, était bien sur membre de l'exécutif et donc, demeurait entièrement guidé par les choix stratégiques des politiques économiques de l'administration présidentielle; cependant, il devenait responsable devant le Congrès, qui avait établi les objectifs américains pour la négociation en cours. En d'autres termes, le pouvoir exécutif n'avait plus "carte blanche", ou du moins une aussi grande liberté pour négocier dans cette ronde multilatérale. Le comité exécutif sur la politique commerciale, mené par le représentant spécial du commerce, conservait le même mandat dont il était issu en 1962, en faisant des recommandations au Président sur la manière d'agir dans cette négociation, basées sur les objectifs commerciaux des Etats-Unis. Or en fixant ces derniers, le Congrès s'assurait dorénavant un contrôle sur les gestes du Président, qui lui devrait tenir compte de l'organe législatif. Voilà donc une importante différence par rapport à la division des pouvoirs fixée en 1962.

Une autre facette distinctive de la procédure administrative américaine lors de la ronde de Tokyo, fut l'obtention spécifique par le Président, inscrite dans la loi de 1974, de pouvoir négocier sur les barrières non-tarifaires. Cet aspect découle essentiellement de la position inconfortable dans laquelle s'étaient mis les Etats-Unis aux lendemains de la ronde Kennedy, au moment où le Congrès refusa d'adopter le

code anti-dumping négocié. On spécifia que la loi de 1962 n'avait nullement prévu l'obtention aux négociateurs, de tels pouvoirs ou du moins de tels objectifs. A priori, l'autorité de négocier la réduction des barrières non-tarifaires provient directement du Congrès, car la présidence ne détient aucun pouvoir décisionnel à cet égard. Cet aspect juridico-administratif est très important dans la compréhension des objectifs américains et de la réglementation recherchée par les Etats-Unis sur les BNT à ce moment-là. Le Congrès, sensible aux intérêts des industriels locaux, avait fixé les normes acceptables avec lesquelles les négociateurs devaient évoluer, pour permettre une application possible aux Etats-Unis, de la réglementation négociée sur ces matières dans le cadre du GATT.

Dans cette perspective, fidèles à leur tradition, les Etats-Unis sont arrivés à Genève en 1973, dans l'optique de promouvoir encore et toujours le libre-échange, la liberté du commerce et donc conséquemment, dénoncer le protectionnisme. Si le discours était demeuré à peu près identique, la stratégie quant à elle avait changé. La ronde de Tokyo fut peut-être la première négociation multilatérale où les Etats-Unis organisèrent leur stratégie, strictement autour de leurs intérêts économiques et commerciaux. Autrefois, dans le contexte de la guerre froide, l'attitude américaine dans les pourparlers, reflétait un souci de consolider les positions et avantages éco-

nomiques du bloc occidental dans son ensemble, plutôt que les stricts avantages des Etats-Unis. Ainsi par exemple, Washington était devenu comme on sait, depuis quelques années déjà, très sensible aux politiques d'encouragements aux exportations des alliés européens et japonais. Dans cette perspective, les Américains tenteraient à Genève, de rechercher des accords sur les subventions dans le cadre des programmes de développements industriels et commerciaux, subventionnés par les gouvernements. Les Etats-Unis souhaitaient avant tout l'établissement d'un cadre normatif face aux avantages comparatifs, au sein de la compétition internationale établie.

A leur avis, en l'absence de telles normes indicatives à l'échelle internationale, les barrières non-tarifaires demeureraient bien présentes. De même, tout accord négocié qui ne tiendrait pas compte de ce principe fondamental, ne pourrait nullement être appliqué aux Etats-Unis.

Dans cette mesure, l'approche adoptée par Washington pour négocier les barrières non-tarifaires n'était pas linéaire et globale, comme dans le cas des tarifs douaniers, mais plutôt sectorielle et individualisée, puisque chacun était un problème spécifique, englobant une cause et un résultat précis. On négocia donc de manière sectorielle sur les questions des subventions étatiques, des politiques préférentielles d'approvisionnements gouvernementaux, des normes restrictives

sur les standards de produits, et enfin sur les mesures de sauvegardes⁽⁴¹⁾. Ces objectifs américains découlaient d'une conception généralisée à Washington, que les règles du GATT pour ces matières citées étaient tout à fait inadéquates.

Par exemple, un trop grand nombre de subventions était permis dans la charte, affectant les principes du libre-marché. A l'égard des approvisionnements gouvernementaux, les Etats-Unis souhaitaient réaliser un code de politiques d'achats ou toutes les entités administratives, sous contrôle direct du gouvernement seraient régies par cette réglementation négociée. Dans ce même esprit, un autre code aurait pour objectif de réaliser un équilibre à l'égard des normes qualitatives sur les produits. Cela signifiait plus précisément, les divers standards gouvernementaux demandés à chaque produit, par les Etats signataires. Quant aux mesures de sauvegardes, les Américains souhaitaient réviser la clause sur la balance des paiements au sein du GATT. En effet, l'article XIX de la charte permet aux Etats-membres, d'imposer une surcharge tarifaire pour un certain temps, dans le but de corriger les problèmes de leur balance commerciale.

Or, de l'avis des Etats-Unis, plusieurs de leurs partenaires procédaient à des fraudes insidieuses de leurs statistiques pour les matières économiques et commerciales, jus-

(41) Wolff Alan, op. cit. pp. 529-538.

tifiant ainsi des tarifs temporaires. Bien qu'une telle accusation ne semble jamais avoir été prouvée, il faut néanmoins laisser le bénéfice du doute aux Etats-Unis, en raison des lacunes du système de règlement des disputes au sein du GATT, où se sont souvent opposées les conceptions américaines et européennes à l'égard des droits et des pratiques sur le commerce.

L'attitude des Etats-Unis face aux barrières non-tarifaires masquait au fond une partie de la réalité, puisque leur approche était davantage fondée sur les BNT de leurs partenaires que sur celles érigées à Washington. Or qu'en était-il de la réglementation américaine sur le commerce inscrite au sein des différentes lois sur les tarifs et le commerce limitant les exportations? Ce type de barrières non-tarifaires est autant déplorable et davantage difficile à découvrir ou à réglementer. Heureusement certains codes du GATT visent à limiter ce que Rodney Grey appelle: "le contingent de protection juridique américain".⁽⁴²⁾ Ce contingent sera d'ailleurs abordé dans le second chapitre.

2. Résultats obtenus:

Après cinq ans de négociations, les accords de la Ronde de Tokyo ont été les plus libre-échangistes depuis 1945.

(42) Gouvernement du Canada, "Rapport de la Commission McDonald,
op. cit., p. 253

En effet, tout d'abord à l'égard des tarifs, ces derniers ont été abaissés en moyenne de 60%, respectant ainsi les objectifs américains. Nous allons toutefois focaliser notre attention sur la négociation des codes des différentes barrières non-tarifaires qui demeurent à notre avis, l'essentiel des objectifs américains à cette négociation.

Les codes sur les barrières non-tarifaires permettent de saisir la vision des Etats-Unis face au commerce international. Les Américains voulaient établir un système permettant un cadre normatif vis-à-vis la concurrence internationale qui limiterait le rôle gouvernemental à l'égard des politiques d'encouragements ou de restrictions des importations et des exportations. Ces limites imposées aux Etats, aux yeux des Américains réglerait la gestion des affaires commerciales de leurs partenaires, suivant des principes conçus et appliqués à Washington. Ce cadre normatif signifiait aussi une diminution du rôle de l'Etat et un laisser-faire à l'égard du marché, empêchant toute intervention étatique distorsionnant son équilibre et son volume réel. La négociation des codes sur les barrières non-tarifaires reflètent également le point de vue des Etats-Unis face à la réglementation du protectionnisme et de la procédure d'entente lors des disputes dans le cadre du GATT. En d'autres termes, les codes, négociés à la Ronde de Tokyo, démontrent la philosophie juridique américaine affirmant que tout contentieux peut être résolu par

des lois ou règlements écrits. Cette conception se distingue donc de celle empruntée en Europe, qui utilise la négociation politique, comme voie de règlement entre les membres de la CEE. Dans cette perspective, les Etats-Unis souhaitaient fixer une charpente juridique multilatérale, plutôt que de confier la réglementation des BNT à une approche politique bilatérale, basée sur la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée.

Dans cette perspective, l'existence des codes, depuis 1979 permit ainsi de justifier la réglementation légale américaine, sur les barrières non-tarifaires, mais demanda une plus grande précision des lois sur le commerce⁽⁴³⁾. En effet, comme nous le verrons, les lois américaines réglementant les questions commerciales n'ont jamais été précisées dans les spécifications de leurs interdictions.

En coordonnant l'esprit et le texte des codes, avec leurs lois sur le commerce, les Etats-Unis pourraient dorénavant justifier davantage la légitimité des actions protectionnistes qu'ils allaient prendre contre leurs partenaires commerciaux. Dans le passé, la CEE, le Japon et le Canada ont souvent contesté la validité et même l'honnêteté du contingent de protection légale, mis en place aux Etats-Unis.

(43) Jackson John, "Implementing the Tokyo Round", Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1984, p. 173.

Ainsi, la Ronde de Tokyo mit au monde quatre codes de réglementation sur: les droits compensatoires, les mesures anti-dumping, les normes standardisées sur les produits et enfin les approvisionnements gouvernementaux. Les codes sur les droits compensatoires et les mesures anti-dumping visaient au fond le même objectif: réduire les distorsions et les pratiques jugées injustes à Washington. Celles-ci sont sources de disputes entre les Etats-Unis et leurs alliés, et néfastes pour les exportations et les industriels américains. Aux Etats-Unis toute subvention qui entraînait un dumping ou un tort à une entreprise, était pénalisée par un droit compensatoire ou anti-dumping. De cette réalité, deux difficultés émergent dans cette négociation: quelles seraient les subventions permises? Et où se situerait le pallier de tolérance des Etats à l'égard des subventions? Les Etats-Unis concédèrent à la CEE, qu'ils allaient se fier dorénavant sur les normes du GATT pour déterminer l'existence d'une subvention frauduleuse, avant de poser un jugement discriminatoire contre des importations. Dans cette optique, les négociateurs fixèrent une liste illustrative et non-définitive des différentes subventions domestiques interdites au sein du GATT. Bien que l'article VI de la charte permet l'imposition de droits compensatoires à l'existence d'une subvention, la Ronde de Tokyo n'a pas permis d'arriver à une définition claire et précise du mot subvention.

Les Etats-Unis et la CEE demeuraient également en désaccord sur le pallier de tolérance maintenu par les Etats signataires. Les pays européens recherchèrent un haut niveau de tolérance incluant le concept de tort matériel avant la fixation d'une pénalité. Les Etats-Unis au contraire voulaient maintenir un très bas niveau de tolérance sans établir aucune définition du tort causé à une entreprise locale. Ces derniers avouèrent toutefois que le tort matériel permettrait une plus grande précision des lois, une probabilité moins élevée de disputer avec leurs partenaires et donc accroîtrait la validité de la réglementation, chez eux comme au sein du GATT. Cependant, les législateurs américains ont fixé à un niveau tellement bas le seuil toléré du tort matériel, qu'il ne fut pas nécessaire de modifier la réglementation interne face au commerce. Ainsi, dans les faits, la situation demeure inchangée. D'autre part, Washington s'engagea auprès de ses partenaires commerciaux, à utiliser les droits compensatoires ou anti-dumping comme arme de dernier ressort et user de tous les recours légaux et politiques, avant d'en arriver à une telle pénalité⁽⁴⁴⁾. Dans ce contexte, les nouveaux codes ont également accéléré la procédure de règlement des disputes au sein du GATT.

Les approvisionnements gouvernementaux furent, tout au long des six années de négociations un sujet difficile à

(44) Grey Rodney, "United States Trade Policy Legislation" Montréal, L'Institut de Recherche Politique, 1983, p. 38.

aborder et à régler, car aucun gouvernement n'était prêt à faire le premier pas envers une ouverture de sa politique d'achats. Premièrement, ces politiques servaient aux intérêts politiques, des dirigeants des états, et étaient conçues souvent comme une priorité fondamentale dans l'élaboration des modèles macro-économiques des pays. Ainsi, favoriser le producteur national, avant les étrangers, demeurait un phénomène naturel chez les gouvernements; mais s'avérait aussi une barrière non-tarifaire importante au développement du commerce international. Devant une telle attitude chez les partenaires commerciaux, reflétant leur manque de confiance réciproque, l'unique choix disponible pour une réglementation sensée et logique, fut d'adopter la clause conditionnelle de la nation la plus favorisée, telle que définie par Morton Pomeranz:

Under such a progress, the advantages provided by the agreement would be limited to those countries that undertook the obligations of the agreement...(45)

Ainsi, ce code n'a pu réaliser une règle universelle normative face à l'origine des producteurs soumissionnaires pour des contrats gouvernementaux. L'absence d'une telle réglementation provient des difficultés majeures que les négociateurs rencontrèrent à la fixation d'une terminologie commune aux différents procédés d'achats gouvernementaux. Néan-

(45) Pomeranz Morton, "Toward a new international order in government procurement: law and policy in International Business, vol. II, No. 4 (1979), p. 1276.

moins, trois types de soumission furent incorporés au sein de ce code. Il s'agit des procédures ouvertes, sélectives et simples, définies plus loin dans cette thèse. Enfin, le code fixa le plancher requis à 250 000 dollars, pour l'application des règles négociées. Cette somme minimum résultait de l'initiative américaine qui justifia un tel montant à cause de l'importance des contrats d'achats du gouvernement de Washington.

La Ronde de Tokyo réalisa aussi un code sur les normes gouvernementales des produits. Soulignons ici que les résultats obtenus ont été supérieurs à ceux obtenus pour le code sur les achats gouvernementaux, car on négocia davantage des principes généraux de non-discrimination, que des mesures précises devant être respectées par tous. L'élaboration d'un code sur les normes étatiques de produits, remonte à novembre 1967. Aux lendemains de la Ronde Kennedy, le GATT décida de créer un comité d'études sur le commerce des biens industriels, dans le but de relever les principales barrières non-tarifaires, dans ces secteurs. Ainsi, on constata un barème assez vaste, d'un Etat à l'autre, sur les exigences demandées à l'égard des importations de produits manufacturés. Devant cette situation, ce comité présenta en juin 1973, au moment de l'ouverture de nouvelles négociations multilatérales, un projet de code qui, nonobstant certains points de désaccords, était largement admis

par tous les membres-négociateurs⁽⁴⁶⁾. Ce projet de code servit donc de base à la négociation sur les normes de produits comme barrière non-tarifaire. Ce nouveau code visait l'obtention de normes internationales, pour tous les Etats, qui empruntent un langage commun décrivant les caractéristiques des biens produits. Cette approche faciliterait la résolution des disputes entre les membres du GATT. Toute réglementation fut exécutée sur une base non-discriminatoire entre les Etats.

Cependant, pour les mesures de sauvegardes, les négociateurs ont été incapables de s'entendre sur les conditions de l'application temporaire de telles pénalités. Cet échec est dû au fait que la bilatéralité des règlements l'emporte sur la perspective multilatérale de réglementation. En d'autres termes, la négociation sur les mesures de sauvegardes entre deux états s'établit suivant 1- Le rapport de forces entre les deux pays; 2- Le cause du problème; 3- La possibilité que l'un retire temporairement les avantages commerciaux concédés à l'autre, à l'application des mesures de sauvegardes. Cette discrimination peut être faite en fonction de la clause conditionnelle de la nation la plus favorisée⁽⁴⁷⁾. Ainsi, la bilatéralité entre deux Etats établit un meilleur rapport de négociations, que toute réglementation multilatérale large et

(46) Bernier Ivan, "Products standards and non-tariff obstacles: the Gatt code on technical barriers to trade" in "non tariff barriers after the Tokyo round" par John Quinn (et al), Montreal, Institut de recherches politiques, 1982, p. 199.

(47) Barcelo John, "The two track subsidies codes: countervailing duties and trade retaliation" in "Non tariff barriers after the Tokyo Round" par John Quinn (et al.) Montreal, Institut de recherches politiques, 1982, p. 124.

généralisatrice; d'ailleurs insérée au sein de l'article XIX de la charte du GATT.

Nous avons pu constater que la Ronde de Tokyo a eu des effets bénéfiques sur la libéralisation du commerce. Cependant les codes négociés ont en général été des outils, conçus davantage à empêcher les Etats européens à promouvoir leurs exportations et leurs restrictions sur les importations; qu'à barrer la route aux BNT américaines. Cette faille a donc permis de maintenir les effets de la protection légale, orchestrée aux Etats-Unis. Nous pouvons même affirmer que les dirigeants américains possèdent aujourd'hui des outils légaux supplémentaires pour accroître la protection de leurs producteurs locaux⁽⁴⁸⁾.

D) LES NEO-CONSERVATEURS ET LE COMMERCE

La dernière section de ce premier chapitre, dédiée aux néo-conservateurs des Etats-Unis, fixe trois objectifs. Tout d'abord, il s'agira de résumer la théorie classique de ce courant de pensée, en matière économique et commerciale. Par la suite nous établirons un lien avec le programme économique de l'administration Reagan. Enfin, nous constaterons en dernier lieu, les conséquences réelles d'une telle politique sur le commerce extérieur des Etats-Unis; de même que certains gestes contradictoires du Président, vis-à-vis le discours tenu.

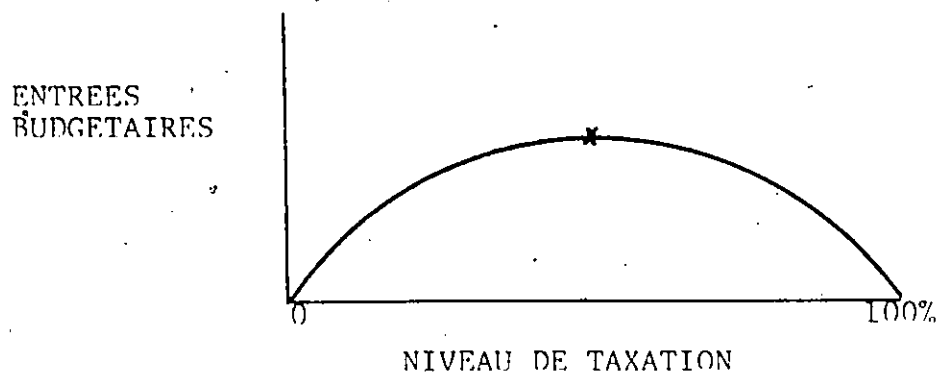
(48) Lazar Fred, op. cit. p. 10.

Ainsi, la pensée économique de Ronald Reagan est issue de l'école néo-conservatrice américaine, où des économistes comme Arthur Laffer, Irving Kristoll ou David Stockman en sont les principaux piliers. Ce courant de pensée est axée autour de trois principes: libre-marché, libre-échange et dérèglementation.

La revalorisation du libre-marché a été une des pierres-angles, au discours néo-conservateur depuis 15 ans. Celui-ci a produit des attaques en règles contre les coûts du "big government" et l'intervention trop évidente de l'Etat dans l'économie. Aux dires de certains économistes, affichant leur parti-pris pour une telle approche⁽⁴⁹⁾, les années 70 ont fait éclaté au grand jour l'échec de la politique keynésienne et de l'économie basée sur la demande. Cette théorie, mise de l'avant après la guerre, a entraîné une inflation galopante dans certains pays. L'Etat providence a encouragé une inefficience des divers agents économiques, en inhibant le goût du risque et l'initiative individuelle. De même, elle a perturbé la croissance de l'économie et des entreprises par une sur-règlementation et encouragé les déséquilibres budgétaires par une charge sociale trop lourde. Cette dernière caractéristique a obligé, depuis plusieurs années, les différents Etats occidentaux, à relever les taxes, auprès des individus et des entreprises, minant la productivité d'un pays.

(49) Goode, Stephen, "Reagonomics", New-York, Franklin Watts, 1982, p. 47.

En se fondant sur la courbe de Laffer, George Gilder affirma qu'il fallait détaxer les riches, pour accroître la richesse d'un pays⁽⁵⁰⁾. La courbe de l'économiste Arthur Laffer émet le principe que le niveau de taxation est directement proportionnel aux recettes de l'Etat, jusqu'à un certain point. En dépassant ce niveau, la proportion s'inverse. En voici l'exemple:



Cette courbe établit un seuil maximal de rentabilité du système de taxation pour l'Etat, puisque par exemple, un taux d'imposition de 100%, arrêterait toute activité économique. De cette façon, Laffer affirme qu'un abaissement des taux fiscaux, stimulera les investissements dans les activités productrices, créant des emplois et amenant de nouvelles entrées budgétaires pour le gouvernement. Cette approche, menée par Laffer, démontre un souci évident d'en arriver à un contrôle budgétaire et à éliminer le déficit de l'Etat. En effet, ce dernier exécute une ponction constante sur la richesse émanant des diverses activités économiques de la part d'un pays, pour

(50) Gilder George, op. cit. p. 189.

payer les intérêts ou le capital de la dette publique. Pour les néo-conservateurs, les conditions de la demande (niveau salarial, taux de chômage) ne déterminent pas le niveau de productivité et d'activité économique d'un Etat. Ce sont plutôt les conditions de l'offre, c'est-à-dire les avantages économiques que peuvent retirer les producteurs de leurs opérations, qui sont les piliers de la croissance économique. En d'autres termes l'offre, équilibrée par une saine concurrence, détermine la demande; et non l'inverse. Cette attitude commande donc la primauté du libre-marché. Cette théorie, appelée aux Etats-Unis "supply-side", a contribué, comme nous le verrons à la politique monétaire mise de l'avant par l'administration Reagan en 1981.

Bien que le niveau de taxation soit un élément important aux lois du libre-marché, encouragées par les Néo-Conservateurs, la dérèglementation, comme moyen de retrait de l'Etat, des affaires publiques et économiques, est un fait essentiel. En effet, selon cette école, notre société est sur-règlementée, entravant de ce fait la bonne marche des entreprises et surtout la liberté d'action, qu'implique l'initiative individuelle. L'Etat keynésien, en voulant protéger les individus contre les abus et les injustices, a emprisonné l'initiative individuelle et le goût du risque, inhérent à toute société capitaliste, dans un carcan technocratique qui inhibe

la motivation chez les individus. Cela signifie par exemple, qu'en lançant une entreprise, un individu doit respecter un barème de règlements inutiles qui risquent de le décourager, ou encore de faire avorter son projet. De cette manière, Ronald Reagan a entrepris depuis 1981, une sérieuse opération de dérèglementation.

Enfin, le troisième pilier de cette approche néo-conservatrice, concerne la mise au pas du protectionisme et la promotion du libre-échange. Ainsi, toute forme de protection bloquant les échanges internationaux, est destructrice pour l'économie d'un pays, car elle encourage l'inflation en favorisant une forme de monopole par les entreprises locales⁽⁵¹⁾. De la même manière, le protectionnisme entretient des industries non-rentables, d'une façon ou d'une autre et qui ferment leurs portes, dans le contexte de la libre-concurrence internationale. Ce choix, envers la promotion du libre-échange, avantage naturellement le consommateur, car le protectionnisme est néfaste pour la consommation et le choix des produits offerts sur le marché. Dans cette perspective, aucun Néo-Conservateur ne s'opposera à l'existence des subventions aux exportations, pratiquées par certains gouvernements. Celles-ci profitent au consommateur et sont d'ailleurs un risque normal

(51) Garten Jeffrey, "America's retreat from protectionism", New-York Times, 16, juin 1985.

en économie, comme l'affirme Milton Friedman: (52)

On cite également souvent de "concurrence déloyale", les subventions accordées par certains gouvernements étrangers à leurs producteurs pour leur permettre de vendre à bas prix aux Etats-Unis. Pour payer ces subventions, le gouvernement étranger doit lever des impôts sur ses citoyens. Ce sont eux qui paient les subventions. Et ce sont les citoyens américains qui en profitent (52).

A cet égard, une telle attitude dogmatique reste ancrée au niveau des principes théoriques et ne peut certes pas trouver preneur dans les réalités du pouvoir. Trop de facteurs et d'intérêts politiques ou économiques influencent une telle ligne de conduite. Après avoir présenté en quelques lignes, l'essentiel de l'approche néo-conservatrice en matière économique et commerciale, nous allons maintenant voir comment l'administration Reagan a tenté de mettre en pratique ces principes, et quels ont été les résultats au niveau budgétaire et commercial.

Programme économique de Reagan:

A l'égard de la théorie néo-conservatrice, Ronald Reagan a mis en pratique plusieurs principes. Mais en même temps s'en est éloigné à maints égards. Ainsi, il semble exister dans le programme économique de la présente administration,

(52) Friedmann Milton, "La liberté du choix", Paris, Belfond, 1980, p. 60.

une dichotomie évidente entre les objectifs de croissance interne et ceux soutenant l'expansion économique américaine à l'échelle internationale.

Ainsi, comme nous l'avons mentionné, l'administration Reagan a mis en place en 1981, une politique économique axée sur une restriction de la masse monétaire et une hausse des taux d'intérêts, afin de stopper l'inflation. Cette opération a entraîné la pire récession depuis 1930 et une hausse de la valeur du dollar. Certes, si cette politique était appuyée par les économistes conservateurs; ceux-ci toutefois encourageaient le Président à maintenir le déficit à son niveau d'alors, et tenter de l'éliminer par une gestion saine des affaires de l'Etat et une réduction des dépenses. Cependant, l'administration a sabré dans les dépenses sociales et augmenté le budget de la défense, provoquant un accroissement grave du déficit budgétaire. Cette politique budgétaire encouragée par le Président, a semé la discorde au sein de l'administration, lors du premier mandat et s'est terminée par la démission du directeur du budget, monsieur David Stockman. Ce tableau de la situation des finances aux Etats-Unis a maintenu jusqu'à aujourd'hui, le dollar à une valeur élevée, combiné avec une hausse des taux d'intérêt, minant la compétitivité des industries américaines à l'échelle internationale.

A ce sujet, l'économiste Fred Bergsten estime qu'une perte de 1% de la compétitivité du pays, contribue à accroître le déficit de 2 à 3 milliards⁽⁵³⁾. Ronald Reagan ne semble donc pas s'être préoccupé de la dimension internationale de sa politique économique. En effet, bien que celle-ci s'avère un outil de contrôle relativement efficace envers l'inflation, les résultats pour promouvoir le développement économique à travers l'expansion des exportations sont plutôt catastrophiques. Par ailleurs en 1982, plusieurs congressistes et industriels se sont opposés aux intentions du président, d'exécuter des coupures de fonds, destinées à la banque import-export⁽⁵⁴⁾.

Cette dimension internationale de la politique économique de Reagan, est en soi contradictoire par rapport aux incitations politiques et économiques internes, afin de renouer avec la croissance aux lendemains de la récession de 1981-82. En effet, deux principes ont caractérisé le mandat présidentiel 81-85: baisse de taxes et dérèglementation. Fidèles aux principes néo-conservateurs envers le fisc et une diminution du rôle de l'Etat dans les affaires économiques, Ronald Reagan a, d'une certaine manière, chambardé le rôle politique et économique accordé au gouvernement fédéral des Etats-Unis. Ainsi, il a abaissé sur plusieurs fronts, les niveaux fiscaux.

(53) Bergsten Fred, op. cit. p. 40

(54) Bergsten Fred, op. cit. p. 33.

- réduction des taux d'impositions des revenus des particuliers, ou diminution de leur augmentation.
- diminution de l'impôt sur les plus-values en capital de 28 à 20%. (le Président Carter l'avait ramené de 49% à 28% peu avant).
- baisse très forte de l'imposition globale des sociétés, par l'effet cumulatif d'une réduction du taux maximum et de multiples crédits d'impôts (ITC) pour celles qui investissent⁽⁵⁵⁾.

Nous pouvons ajouter à ces données, que la réforme proposée sur les taxes de 1981, a porté de 33 à 50%, les déductions fiscales sur les revenus bruts d'exportations dans le cadre du programme DISC. Malheureusement, cet avantage fiscal a été absorbé par la hausse du dollar des dernières années.

Dans le but également de diminuer l'ampleur de la machine gouvernementale, l'administration Reagan s'est opposée aux entraves étatiques dans l'économie et a opéré plusieurs dérèglementations. Ainsi, Washington s'est formellement opposé aux contrôles des prix et des changes. Il n'est pas question aussi de créer des entraves aux licenciements, ni d'émettre des contrôles sur les salaires, par des politiques salariales. Il n'existe pas de contrôle sur le crédit, ni de politique centrale d'aménagement du territoire. Reagan s'est également opposé à toute forme de protectionnisme, ainsi qu'à tout projet de restructuration industrielle. Bref, seules les lois du

(55) Carbonnel François, "La victoire de Reagan", France-Empire, 1984, p. 139.

marché doivent déterminer les rôles et les gestes des différents agents économiques. L'Etat ne doit pas intervenir pour influencer le marché d'une quelconque manière. Enfin, Ronald Reagan a dérèglementé les transports aériens, ferroviaires et routiers, de même que les institutions financières et les entreprises de télécommunication.

En résumé, l'administration Reagan a mis de l'avant plusieurs politiques économiques conservatrices aux Etats-Unis qui ont connu un certain succès. Par exemple, les taux de chômage et d'inflation ont tous les deux diminué. En 1981-82, en vertu des statistiques officielles, l'épargne individuelle tendait à progresser. Toutefois à l'égard du commerce international, la politique économique de Reagan n'a pas favorisé son expansion. Bien au contraire, les rapports entre les monnaies ont encouragé les importations étrangères aux Etats-Unis, soulevant de ce fait, des pressions protectionnistes au Congrès et chez les industriels. Cette situation a embarrassé le Président lui-même et mit le pays dans une position inconfortable et contradictoire face à leurs engagements à l'égard de leurs partenaires commerciaux.

L'administration Reagan et le commerce international:

Ronald Reagan a beau vouloir la promotion du libre-échange et dénoncer le protectionnisme, chez-eux et à l'étranger; cependant le discours maintenu demeure tout à fait incohérent

aux politiques économiques, gênant le commerce international américain. Comment maintenir une attitude libre-échangiste réelle lorsque la situation économique avantage les étrangers et menace les industriels locaux? Voilà la question contradictoire que la présente administration n'a pu résoudre. Ce climat de tension a forcé celle-ci à initier plusieurs investigations sur les pratiques commerciales des pays étrangers et à adopter des restrictions sur plusieurs importations. Par exemple en 1981, les chaussures taiwanaïses et coréennes furent contingentées. En 1982, le Président américain demande aux Japonais de diminuer leurs exportations de voitures en Amérique, afin de limiter les dégâts subis par l'industrie de l'automobile aux Etats-Unis au moment de la récession⁽⁵⁶⁾. Récemment encore en 1985, suite à une recommandation de la commission du commerce international, l'administration décida d'imposer une taxe compensatoire sur le porc en provenance du Canada, révisée toutefois par la suite.

Bref, Ronald Reagan, devant les priorités qu'incombent l'économie de son pays, a agi de la même manière que ses prédécesseurs. Cela ne veut pas dire qu'il devait faire mieux que les autres. Ces exemples ne font que démontrer qu'il y a toujours une différence entre les principes souhaités et la réalité à respecter. Néanmoins, la volonté actuelle du Président, d'entreprendre un libre-échange avec le Canada, et de forcer

(56) Bentsen Lloyd, "Pro-America is entitled to bar excessive imports", International Herald Tribune (29 août 1985), P.17

le Congrès à admettre son point de vue, relève à notre avis, d'intérêts politiques entre Messieurs Reagan et Mulroney, plutôt que de considérations purement économiques. Cela veut dire que la bonne entente, le climat de coopération et surtout l'approbation du Canada aux faits et gestes de la politique extérieure américaine, justifient selon nous l'attitude de Reagan envers le Canada. La preuve est, qu'en mars 1985 à Québec, Ronald Reagan n'était guère préoccupé par cette question de libre-échange et favorisait plutôt de nouvelles négociations dans le cadre du GATT.

Ainsi, en définitive, pour remettre le commerce extérieur des Etats-Unis sur la voie de la prospérité, Washington n'aura d'autres choix que d'abaisser son déficit et mettre de l'avant un programme organisé, de promotions des exportations. Au-delà de la rigidité du respect des principes, le principal défi des Etats-Unis en matière commerciale pour la seconde moitié des années 80, est de faire des choix clairs qui encourageront la croissance des exportations. Ces choix devront maintenir une certaine cohérence idéologique ou politique en fonction des ententes signées et du discours maintenu.

CHAPITRE II: LE SYSTEME POLITICO-JURIDIQUE AMERICAIN ET LE

GATT FACE AUX BARRIERES NON-TARIFAIRES:

A) POUVOIRS ADMINISTRATIFS ET EXECUTOIRES DES DIVERSES ENTITES POLITIQUES POUR LES AFFAIRES COMMERCIALES:

1. Le Président et le Congrès

Nous avons présenté dans le premier chapitre, les différents facteurs externes et internes qui ont contribué au déclin économique et commercial des Etats-Unis depuis plus de deux décennies; de même que la réaction américaine sur la scène internationale lors des négociations multilatérales dans le cadre du GATT. Au cours de ce second chapitre nous allons focaliser notre attention sur l'attitude et le comportement interne des Etats-Unis pour les questions commerciales. Nous allons donc présenter la réaction américaine face aux événements locaux et étrangers qui ont menacé les intérêts économiques nationaux depuis plus de deux décennies. Dans cette perspective, cette présentation mettra en lumière les différentes barrières non-tarifaires aux Etats-Unis, insérées dans les clauses légales et dans les procédés de fonctionnement des organes administratifs. Cette approche a pour but de démontrer que le géant américain est plus protectionniste aujourd'hui qu'il y a 20 ans. Cette affirmation se justifie par les différents ajouts de mesures restrictives aux importations, au sein

des lois sur le commerce dans les années 70. Ceci contredit évidemment les objectifs américains de libéraliser le commerce et la conclusion d'accords multilatéraux à cet égard. Nous commencerons donc par présenter les différents pouvoirs administratifs de la machine politique à Washington afin de prouver, qu'à l'heure actuelle, celle-ci est davantage organisée pour satisfaire les besoins protectionnistes des groupes de pressions, que d'encourager une attitude libre-échangiste.

En effet, les lois sur le commerce de 1974 et 1979 ont resserré les limites et la discrétion du Président et des membres de l'exécutif à l'égard de la protection apportée aux industriels locaux et aux accords issus des négociations multilatérales sur le commerce. Ainsi, en tant que chef de l'exécutif et représentant du pays à l'étranger, le Président avait initialement le pouvoir constitutionnel de mener à terme des accords internationaux de toute sorte. D'autre part, la rapidité avec laquelle certaines décisions doivent être prises, ainsi que la lourdeur administrative du Congrès, avaient conduit ce dernier à déléguer une partie de ses pouvoirs au président, pour les affaires internationales générales. Dans cette perspective, il y a quatre façons avec laquelle un accord de l'exécutif sur des matières internationales peut être approuvé aux Etats-Unis, en accord avec la constitution. Cependant, ces procédés ne s'appliquent pas aux barrières non-tarifaires.

1. Tout d'abord, certains accords exécutifs peuvent être soumis au Congrès pour approbation, par la voie d'un statut donnant au Président, l'autonomie d'accepter l'accord international. Ceci est le mode classique de délégations de pouvoirs.
2. Le Congrès peut aussi adopter un statut autorisant à l'avance le Président à négocier et à accepter au nom des Etats-Unis, tout accord international. Cette approche fut adoptée pour les accords commerciaux portant sur les tarifs douaniers.
3. Le Président peut déléguer son autorité à un groupe qui se chargera, avec certaines limites, d'accepter un accord international.
4. Enfin, la constitution permet un certain nombre d'accords pouvant être acceptés directement par le Président et sans aucune participation de la chambre des représentants ou du sénat. Ce sont les accords exécutifs. (57)

Toutefois, à l'égard des barrières non-tarifaires dans les matières commerciales, le procédé d'approbation d'un accord exécutif par le congrès, tel que défini dans les lois de 1974 et 1979, restreint substantiellement les pouvoirs présidentiels de négociations. En effet aucune autorité au sein de l'exécutif n'a le droit de négocier des accords multilatéraux sur les barrières non-tarifaires sans la permission au préalable du congrès. De cette façon, la section

(57) Jackson John, op. cit. p. 141

102 de la loi sur le commerce de 1974, donna le mandat au Président de conclure une entente à cet égard, car c'était le principal objectif des Etats-Unis à la Ronde de Tokyo. Cependant aucun accord sur les barrières non-tarifaires ne peut être pleinement entériné par les négociateurs, au nom des Etats-Unis, sans le consentement du Congrès. Ainsi le Président doit donc présenter, quatre-vingt-dix jours avant la signature d'une entente sur les BNT, un rapport à la chambre des représentants et au sénat, ayant trait aux objectifs de ce genre d'accord. Il doit de ce fait, démontrer comment cette entente affectera les lois américaines en cette matière, dans le but d'opérer les changements nécessaires. Cette méthode fut appelée: "Procédure de voie rapide". A cet égard, pour éviter des problèmes de compatibilité entre les lois américaines et l'accord multilatéral, comme en 1967, la loi de 1979 a clairement établi la distinction entre les accords internationaux et les lois domestiques.

Le législateur affirma en 1979 que les lois nationales avaient priorité juridique et donc force de loi, sur toute entente bilatérale ou multilatérale sur le commerce. Cela signifie que depuis 1979, le Congrès s'est donné le pouvoir et la légitimité de refuser tout accord exécutif ne correspondant pas aux lois américaines.

Les lois sur le commerce de 1974 et 1979 ont apporté de sérieuses modifications aux pouvoirs administratifs

détenus par l'exécutif et le Congrès. En effet, ces législations ont obligé le Président à réorganiser les fonctions commerciales du gouvernement dans le sens des intérêts économiques américains par: 1- une augmentation du rôle des représentants au congrès; 2- un accroissement des fonctions du département du commerce et du représentant spécial du commerce; 3- une diminution du rôle du département d'Etat et du département du trésor; 4- une modification de la juridiction des attachés commerciaux⁽⁵⁸⁾. Ainsi, les fonctions du département du commerce ont été sérieusement accrues. En vertu de la loi de 1979, les enquêtes menées auparavant par le département du trésor, lors des plaintes et poursuites pour droits compensatoires ou taxes anti-dumping, ont été transférées au département du commerce. Le motif invoqué pour un tel changement administratif fut la trop grande tolérance, par le département du trésor, face aux politiques discriminatoires étrangères, de même qu'une faiblesse importante pour les sanctions émises.

Par ailleurs, le département du commerce avait pris en charge, depuis 1974, l'assistance financière servant à l'ajustement des entreprises dans le but d'accroître leur compétitivité. Il avait également obtenu la direction des attachés commerciaux, relevant alors du département d'état.

(58) Krasner Stephen, op. cit. p. 41.

On ne laisse pour ainsi dire au département du trésor, que la responsabilité de renforcer les lois anti-dumping et des droits compensatoires, suivant les avis du congrès. Deux raisons justifiaient une telle décision. Tout d'abord les pénalités émises sous forme de taxes, allaient renchérir les coffres du trésor public. D'autre part, ce département coordonnait les stratégies des politiques économiques du pays, aux échelles nationale et internationale.

Cet élargissement des responsabilités du département du commerce s'explique avant tout par sa plus grande dépendance à l'égard du Congrès, que les autres corps politiques de l'exécutif⁽⁵⁹⁾. En effet, le Congrès supporte financièrement ce département et y réalise l'assignement des juridictions importantes. Dans cette perspective, le département du commerce est beaucoup plus proche des intérêts du Congrès et des groupes de pressions, que les autres branches de l'exécutif. Cependant en tant que corps exécutif, ce département dépend aussi des interventions du Président et de l'office du budget qui contrôlent ses demandes budgétaires, dans l'élaboration du budget soumis au Congrès.

La loi sur le commerce de 1979 a pour sa part renforcé les pouvoirs du représentant spécial du commerce. Cette manoeuvre légale symbolise la seconde étape du renforcement des fonctions du département du commerce entrepris en 1974.

(59) Schwartz Warren. "The social cost of intervention" in: non-tariff barriers after the Tokyo Round par John Quinn (et al.), Montréal, Institut de Recherches Politiques, 1982, p. 96.

Aussi, depuis 1979, une meilleure coordination s'est établie entre ce département et l'ensemble des agences fédérales, telles que la banque import-export, dans le but de formuler une politique commerciale davantage unifiée et cohérente. De leur côté, les pouvoirs décisionnels et la discrétion du Président ont diminué de façon importante en 1974 et 1979, face à la protection à apporter pour les industriels locaux. Ainsi, après la guerre, la clause XIX de la charte du GATT ayant trait aux mesures de sauvegardes, permettait au président d'adopter des restrictions temporaires sur le commerce, en lui reconnaissant toute la discrétion nécessaire. De cette manière, aucune décision du chef de l'état ne pouvait être révisée. Ce mécanisme discrétionnaire, issu du GATT, a fonctionné aux Etats-Unis jusqu'en 1974, où la loi sur le commerce y a établi certaines modifications substantielles. En effet, jusqu'à cette époque, dans les cas de plaintes et poursuites devant la commission du commerce international, celle-ci faisait des recommandations au Président, après jugement et à l'existence d'un tort, sur des mesures de représailles à prendre. Le Président demeurait alors entièrement libre d'en prendre note et d'agir ou non. Toutefois, depuis 1974, le Congrès peut renverser en quatre-vingt-dix jours par un vote majoritaire la décision du Président et adopter des sanctions⁽⁶⁰⁾. Ainsi, depuis 1974, le Président doit donc

(60) Rossides Eugene T., "US Customs, Tariffs and Trade", Washington, The Bureau of National Affairs, 1977, p. 472.

composer, avec cette nouvelle réalité qui le lie en quelque sorte aux pressions et à l'humeur du Congrès. Comme Rodney Grey l'affirme, la décision du Président, d'imposer une pénalité aux importations étrangères, doit cependant reposer sur plusieurs facteurs:

- 1- The extent of an adjustment assistance to firms;
- 2- The effectiveness of import relief in promoting adjustment and the efforts being made by the industry to adjust.
- 3- The effects on consumers.
- 4- The effects on competition.
- 5- The effect on the international economic interest of the United States.
- 6- The impact on U.S. Firms and industries of any possible compensation necessary under article XIX.
- 7- The impact on US market of restraints in third country markets.
- 8- The economic and social costs of non granting import relief⁽⁶¹⁾.

Par ailleurs en 1979, la loi sur le commerce a réduit davantage la discrétion du Président, à l'égard des pénalités à apporter, en augmentant les pouvoirs des tribunaux des Etats. Ainsi, ceux-ci ont la charge statutaire de pouvoir établir des jugements pour les affaires commerciales, où sont aux prises des industries américaines. La loi de 1979 a aussi amendé la section 301 de la loi de 1974, afin de remettre au représentant spécial du commerce, la responsabilité de con-

(61) Grey Rodney, op. cit. p. 25.

seiller le Président sur le type de représailles à prendre. Mentionnons ici que la section 301, chargeait à l'époque le Président, d'imposer des représailles à toute importation jugée illégale. Il est important de souligner que les codes négociés, lors de la Ronde de Tokyo, interdisaient toute représaille contre les pays signataires, sans autorisation spécifique du comité des disputes du GATT. Or, la section 301 de la loi de 1974, ne reconnaît pas cette clause, car elle ne conditionne pas l'autorité du résident sous ce comité. En d'autres termes le président américain peut, après recommandations du représentant spécial du commerce, prendre des représailles contre les partenaires commerciaux des Etats-Unis. La loi de 1979 n'a à ce titre, exécuté aucune modification à l'égard de cette clause⁽⁶²⁾. D'autre part, depuis 1979 des auditions publiques au sénat ou à la chambre des représentants sont possibles, dans le but d'éclairer certains litiges spécifiques. Dans ce contexte, on peut demander au Président d'expliquer les raisons de sa décision de refuser ou d'accepter les recommandations de la commission du commerce international. Dans une telle situation, il peut être politiquement difficile de justifier une inertie, lorsque des intérêts nationaux sont en jeux. Cet accroissement des pouvoirs du Congrès en matière commerciale est issue d'une perte de confiance à l'égard de la présidence.

(62) Barcello John, op. cit., p. 138.

Les décisions prises par les Présidents Kennedy et Johnson, de plonger les Etats-Unis dans une guerre d'usure au Viet-nam, de même que le scandale du Watergate, ont provoqué un tel changement d'attitude chez les représentants et les sénateurs. Ce nouveau rapport de forces entre l'exécutif et le législatif met en lumière le déchirement interne du gouvernement face aux objectifs visés par les Etats-Unis en politique étrangère. C'est-à-dire qu'il existe une dichotomie entre, d'une part, une vision globale du rôle traditionnel des Etats-Unis dans le monde qui est soutenue par les intérêts politiques et stratégiques de l'exécutif; et d'autre part, une focalisation sur des priorités économiques nationales au sein des préoccupations du Congrès. Dans cette perspective, les congressistes ont adopté ce point de vue que, pour maintenir ses objectifs spécifiques l'exécutif tend à nier ou à limiter les pressions et les intérêts des groupes industriels organisés. Certains politologues américains comme Warren Schwartz croient aussi que ce nouveau rôle du congrès se fonde plutôt sur une préoccupation majeure de ses membres qui voulaient dans les années 70 "redorer leur blazon politique". On souhaitait recouvrir un certain nombre de pouvoirs et de crédit politique, que l'expansion du rôle de la présidence, dans les années 40 et 50, avait eu tôt fait de nier ou d'oublier⁽⁶³⁾. Ainsi ce nouveau

(63) Schwartz Warren, op. cit. p. 954

partnership pour les affaires commerciales entre le Congrès et la présidence tira son essence, de la section 8 du paragraphe premier de la constitution des Etats-Unis, mentionnant que le pouvoir législatif avait la charge d'établir le commerce avec les nations étrangères.

2. La commission sur le commerce international

La division des pouvoirs en matière commerciale aux Etats-Unis a donné lieu à la création de la commission sur les tarifs, devenu en 1974, la commission sur le commerce international. En effet, celle-ci, issue de la section 337 de la loi sur les tarifs de 1930, a comme mandat d'enquêter sur les méthodes de compétition et d'importations établies à l'étranger. Son seuil de référence est établi sur l'existence ou non, d'un tort créé à une entreprise américaine. Cette commission, après jugement, fait des recommandations au Président envers les sanctions qui devraient être prises. La section 337 de la loi de 1930 encourage l'indépendance de la commission face à l'exécutif, dans le but de la rapprocher des intérêts du congrès⁽⁶⁴⁾. La commission n'est pas sous juridiction de l'exécutif, mais du législatif. La loi de 1974 a également établi une réforme de la section 337, dans le but d'augmenter les pouvoirs de cette commission.

(64) Lazar Fred, op. cit. p. 41.

Outre les investigations réalisées, la commission sur le commerce international détient aussi d'autres pouvoirs. En effet, elle a la responsabilité d'étudier toute question ayant trait au libre-échange entre les Etats. Elle doit par exemple déterminer la signification d'un tel accord sur l'économie américaine en considérant surtout l'impact des importations sur la situation des différents secteurs industriels. D'un autre côté, elle doit analyser les bienfaits sur l'économie et le commerce des Etats-Unis, que procureront de meilleures possibilités d'exportations pour les firmes américaines. Parallèlement à ces deux rôles, cette commission étudie en auditions publiques, les effets des concessions américaines en rapport avec celles obtenues des alliés commerciaux des Etats-Unis. Elle doit questionner l'équilibre entre ce qui a été donné et reçu. Toute enquête et étude faite par la commission est rapportée au Président qui doit prendre les mesures nécessaires à la lumière des recommandations faites.

B) PROCEDURE DE POURSUITES ET JUSTIFICATION DU JUGEMENT
IMPOSE:

1- Procédure administrative:

Nous avons présenté sommairement les diverses responsabilités attribuées à la commission du commerce international. Toutefois l'intérêt dédié à cet organisme est davantage lié à la procédure administrative avec laquelle elle opère lors de ses investigations⁰, et bien sûr, les fondements juridiques sur lesquels repose le jugement rendu. Ainsi, les deux prochaines sections seront consacrées à ces deux champs d'intérêts, afin de démontrer que l'obtention d'une protection par un industriel américain, est plus aisée aujourd'hui qu'il y a vingt ans. Celle-ci fut encouragée et instituée par les lois sur le commerce des années 70.

En effet, mentionnons en premier lieu que les possibilités de plaintes des producteurs locaux américains, et d'investigations par la commission du commerce international, sont plus grandes aujourd'hui, qu'autrefois⁽⁶⁵⁾. La loi sur les tarifs de 1930 spécifiait que les poursuites, pour l'obtention de droits compensatoires, taxes anti-dumping ou autres, n'étaient réservées qu'aux importations sujettes à des tarifs douaniers et n'ayant pas fait le fruit d'ententes internationales à cet égard. Ainsi, jusqu'en 1974, les produits

(65) Yeager Leland B., op. cit. p. 130.

ayant été touchés par des abolitions de taxes, lors des diverses rondes de négociations du GATT, ne pouvaient être sujets à des pénalités non-tarifaires aux Etats-Unis. Cependant, la loi sur le commerce de 1974 abolit cette clause de 1930 et incorpore tous les produits importés, exclus ou non de tarifs douaniers. Dans cette perspective, entente internationale ou pas, les Etats-Unis entendaient pénaliser les importations ayant été l'objet de manoeuvres, jugées mal-honnêtes à Washington. Cet élargissement de la loi encourage donc les plaintes et les investigations, qu'elles soient fondées ou non sur des motifs valables ou honnêtes.

Dans un autre temps, la loi sur le commerce de 1974 amena un amendement, à la décision du secrétaire du trésor (aujourd'hui du secrétaire du commerce) d'accepter ou de rejeter les plaintes de dumping, des producteurs locaux. En effet, ces derniers peuvent aujourd'hui en appeler devant les tribunaux des Etats de cette décision, en vertu de la section 201 de la loi anti-dumping de 1921, ayant trait aux procédures⁽⁶⁶⁾. Ceci laisse très peu de marge de manoeuvre décisionnelle réelle au secrétaire du commerce et favorise donc les possibilités de poursuites. D'ailleurs, comme nous l'avons vu le transfert de juridiction du département du trésor, au département du commerce a été un facteur important à la surenchère du pro-

(66) Rossides Eugene T., op. cit. p. 450.

tectionnisme administratif et légal aux Etats-Unis. Enfin, dans le but de satisfaire les industriels locaux à l'égard de leurs mécontentements antérieurs sur la lourdeur administrative de la procédure des poursuites et des investigations, la loi de 1979 a accéléré l'ensemble du processus, afin de pouvoir rendre un jugement en moins de six mois. Cette accélération du rythme des investigations facilite l'établissement de la preuve d'un tort causé à une entreprise locale à cause de sa pertinence dans un contexte temporel plus rapproché, au moment de l'investigation et du jugement. Il va de soi que l'établissement d'une preuve de tort, après plusieurs mois peut être plus difficile à démontrer, si l'entreprise s'en est remis et si le dumping a été temporaire.

Afin de démontrer comment la procédure a été changée, nous allons décrire les différentes étapes d'une investigation anti-dumping, avant et après 1979. Ceci permettra de voir les différences réelles de l'ancienne et de la nouvelle procédure⁽⁶⁷⁾:

A- La première étape consiste à l'industriel, de remettre au commissaire des douanes, une plainte faisant foi de l'existence d'un dumping à l'égard d'un bien importé spécifique.

(67) Rossides Eugene T. op. cit. p. 436.

B- Le commissaire des douanes remet alors au secrétaire du trésor cette plainte. Celui-ci doit donc réaliser en 30 jours ou moins, une investigation et établir une détermination primaire d'un motif, à une pleine et entière investigation.

C- S'il n'y a pas de motifs suffisants de l'existence d'un dumping, le secrétaire au trésor avertit par lettre écrite, l'industriel en question, de sa décision; et la procédure s'arrête là.

D- En cas d'investigation, une note expliquant les motifs est envoyée aux registres fédéraux.

E- Puis l'investigation pleine et entière est instituée. Celle-ci devrait durer entre six et neuf mois.

F- Le service des douanes est tenu au courant de l'enquête par une série de conférences informelles sur les révélations de l'investigation.

G- A la demande des parties intéressées: industriel local versus importateur du produit accusé, des auditions publiques ont lieu au département du trésor.

H- Quatre-vingt-dix jours après avoir débuté la pleine investigation, le secrétaire du trésor doit être en mesure de rendre son jugement final. Celui-ci repose sur deux versions:

- 1- Il n'y a pas de dumping et la procédure est stoppée.
- 2- Il y a dumping et la procédure continue. Toutefois, on peut suspendre l'investigation, si par exemple le pays fautif

cesse le dumping de ses exportations, ou s'il est prêt à dédommager l'entreprise plaignante. Cette attitude est également adoptée lors des poursuites pour droits compensatoires.

I- Une fois que le jugement final du département du trésor est déposé, en soutenant l'existence d'un dumping, comme premier jugement; la question est transmise par lettre écrite à la commission du commerce international qui devra de son côté, enquêter sur l'existence d'un tort, causé à une entreprise locale, en quarante-cinq jours; et poser un second type de jugement.

J- Les parties intéressées soumettent alors leur point de vue à la commission, tout d'abord par lettre écrite, puis lors d'auditions publiques.

K- Enfin, la commission rend son verdict sur l'existence ou non d'un tort fait à une entreprise locale et fait des recommandations au Président s'il y a lieu.

Entre 1971 et 1974, il est intéressant de constater que la moitié des plaintes ont suivi complètement un tel processus d'enquête, puisque trente-cinq torts furent établis sur les soixante-six investigations entreprises. Avec les changements de la procédure opérés en 1979, la commission sur le commerce international a accru son rôle en réalisant depuis lors, une double investigation. En effet, la section 732 de la loi de 1979 établit la procédure d'investigation

anti-dumping qui se compose des étapes suivantes: (68)

A- L'industriel lésé ne passe plus par le commissaire des douanes, mais dépose plutôt sa plainte en même temps, au secrétariat du commerce et à la commission sur le commerce international.

B- Le secrétaire au commerce doit déterminer de façon préliminaire, non plus en trente jours, mais en vingt jours, s'il y a un motif important à réaliser une investigation anti-dumping complète.

C- Si la décision est positive, le secrétaire au commerce envoie une note expliquant ses motifs aux registres fédéraux et avertit immédiatement la commission sur le commerce international, de l'existence d'un dumping.

D- Aussitôt qu'elle est informée de la question, la commission sur le commerce international doit statuer préliminairement sur l'existence ou non, d'un tort causé à une entreprise américaine, quarante-cinq jours après le début de l'investigation du secrétaire du commerce.

E- Soixante jours et non trois mois après le début de son investigation, le secrétaire au commerce doit poser un jugement final sur l'existence ou non d'un dumping.

F- S'il y a dumping, la commission du commerce international débutera donc alors son investigation finale qui

(68) Lorenzan Shelley, "Technical analysis of the anti-dumping agreement and the trade agreement act", Law and Policy in International Business, vol. II, No. 4 (1979), p. 1424.

durera quarante-cinq jours. De la même manière, la section 733 (d) de la loi de 1979, demande au secrétaire du commerce, d'ordonner la suspension de la liquidation de la marchandise frauduleuse, égale à la marge estimée du dumping; c'est-à-dire la valeur du produit étranger, moins la valeur du produit local. Avec de telles modifications sur la procédure administrative, le temps moyen accordé aux investigations du département du commerce et de la commission du commerce international, est passé de 165 à 125 jours. C'est-à-dire une diminution appréciable d'environ 25%.

2- Jugement imposé:

Nous avons pu constater dans la section précédente, que la procédure administrative est un élément important dans la réglementation des barrières non-tarifaires aux Etats-Unis. Cependant, la nature du jugement, rendu par la commission du commerce international, est à notre avis, la pierre-angle sur laquelle repose le contingent juridique américain de restriction aux importations. Cette section sera donc consacrée à démontrer l'échec de la dernière ronde de négociations multilatérales, dans la tentative des partenaires commerciaux des Etats-Unis, de restreindre les entraves légales américaines au commerce. Il s'agira plus précisément de mettre l'emphasis sur les facteurs sur lesquels repose un

jugement de la commission du commerce international; et de voir que ceux-ci sont plus protectionnistes et discriminatoires aujourd'hui, qu'il y a quinze ou vingt ans.

Ainsi nous avons vu dans la section précédente, que le département du commerce enquête sur l'existence d'un dumping et pose un jugement à cet égard. De son côté la commission du commerce international évalue les conséquences d'un dumping sur l'industrie plaignante et se prononce sur l'existence d'un tort à son égard. La procédure administrative établit donc deux types de jugement. Cependant l'un et l'autre ne sont pas liés de façon inhérente. En ce sens, un dumping ou une subvention étrangère illégale, n'engendre pas automatiquement un tort à une entreprise. Pour qu'une sanction soit décrétée, il faut deux jugements positifs. Un dumping ou une subvention, sans l'existence d'un tort, amène le gouvernement américain à négocier politiquement avec le pays fautif et à déposer la question devant le comité des disputes du GATT, avec menaces de représailles ultérieures. Dans cette mesure, le jugement de la commission du commerce international apparaît donc prioritaire, dans l'imposition de droits compensatoires ou de taxes anti-dumping.

Avec l'entrée en vigueur de la loi sur le commerce en 1979, la commission du commerce international base dorénavant son jugement, sur l'existence d'un tort matériel, plutôt que d'un simple tort.

Il faut se rappeler qu'avant 1979, l'existence d'un simple tort, important ou pas, amenait la commission à poser un jugement positif. A ce titre, les pays-membres du GATT, à la Ronde de Tokyo, ont longuement discuté avec les Etats-Unis pour que ces derniers acceptent d'inclure dans leurs lois sur le commerce, le mot "matériel". Les partenaires commerciaux croyaient que ce terme aiderait à préciser davantage les jugements posés par la commission du commerce international. En effet, un tort matériel, appliqué par le comité des disputes du GATT, signifie essentiellement un tort sérieux et repose sur trois fondements:

- 1- Sur l'existence d'une subvention ou d'un dumping.
- 2- Un tort, tel que défini par l'article VI du GATT sur les subventions doit exister.
- 3- Une relation de cause à effet doit être prouvée⁽⁶⁹⁾.

En théorie, les Etats-Unis semblent respecter adéquatement les dernières ententes multilatérales, en ayant inscrit le mot "matériel", dans la définition du tort, exigé par la commission du commerce international. Cependant, cet ajout technique ne semble pas avoir changé les lois sur le commerce. Pour démontrer une telle affirmation, il faut mettre en relief la méthode utilisée par la commission, dans

(69) Cosgrove Charles H., "Technical analysis of the anti-dumping agreement and the trade agreement act", Law and policy in International Business, vol. II, No. 4 (1979), p. 1424.

la détermination d'un jugement rendu. Ici toutefois, les Etats-Unis ne respectent certes pas les normes conçus au GATT, dans la détermination du tort matériel. Ce conflit entre le GATT et les lois américaines sur le commerce, envers les motifs d'un jugement, peut s'expliquer par deux facteurs: primo aux Etats-Unis, un tort matériel ne doit pas être un tort sérieux. En d'autres termes, l'existence du mot "matériel" n'a aucunement changé l'esprit des lois sur le commerce aux Etats-Unis. Ce ne fut au fond, qu'une concession vide, faite aux alliés européens, pour parvenir à une entente à Genève en 1979. Secondo, la section 337, de la loi sur les tarifs de 1930, non abrogée en 1974 ou en 1979, spécifie clairement que la commission du commerce international doit placer les intérêts domestiques au premier plan de sa décision⁽⁷⁰⁾.

Ainsi donc, selon le GATT, le tort matériel, signifiant un tort sérieux, doit être basé sur l'existence d'un dumping massif ou de subventions importantes envers des produits importés. Ces derniers doivent avoir un impact majeur à l'égard de la concurrence industrielle à l'échelle nationale aux Etats-Unis. Un tort important signifie aussi, sa difficulté d'être réparé et pénalisé de façon adéquate, pour compenser une entreprise locale touchée. C'est en vertu de ces

(70) Lazar Fred, "Canadian Industrial Strategy: A US Impediment", Journal of World Trade Law, vol. 16, No. 3, (1982), p. 231.

critères, que la commission du commerce international doit poser ses jugements. Or il n'en est rien. La loi de 1979 demande à cette commission d'exécuter l'examen du tort matériel, suivant une seule condition: le jugement rendu par le département du commerce sur l'existence d'un dumping ou d'une subvention. Le transfert de juridiction, réalisé entre les départements du trésor et du commerce, face aux investigations sur les plaintes émises, a eu comme conséquence de fixer à un niveau plus bas, le pallier de tolérance concernant l'existence d'un tort. En effet, les commissaires établissent dorénavant le principe, qu'un dumping entraîne automatiquement un tort, sans réaliser des études plus approfondies⁽⁷¹⁾. Ceci est évidemment déplorable car le département du trésor avait traditionnellement emprunté les critères mentionnés d'un tort sérieux. Un tel seuil, lors des investigations expliquait souvent l'inaction de ce département à l'égard des plaintes reçues. Cette situation, accompagnée d'une sensibilité plus grande du Congrès aux pressions protectionnistes des groupes industriels, justifia le transfert de juridiction.

Ainsi donc, une étude sérieuse, dans la réalisation d'un examen adéquat sur l'existence d'un tort matériel, pose-

(71) Cosgrove Charles H., op. cit. p. 1520.

rait comme critères de références, les points suivants: (72)

- 1- Examiner le volume de produits subventionnés, ou qui ont créé un dumping sur le marché américain.
- 2- Poser un jugement clair sur les conditions domestiques de la concurrence dans le secteur touché.
- 3- Etudier les pratiques commerciales des firmes étrangères concernées: importations directes, réseau de distribution local etc.
- 4- Déterminer le prix domestique à la consommation du même produit.
- 5- Prendre en note les intérêts des consommateurs.
- 6- Faire une étude sur la rentabilité de l'entreprise qui fait une plainte. Souvent, la protection est un moyen de nier ou de reporter à plus tard, des problèmes inhérents à l'entreprise.
- 7- Dans cette optique, regarder les procédés de production de l'entreprise étrangère concernée et de les comparer avec ceux de l'entreprise locale plaignante, afin de voir s'il y a un retard ou une désuétude technologique.
- 8- Etablir une comparaison entre la productivité réalisée avant et après le dumping. Ceci aide à établir l'importance du tort.
- 9- Examiner si l'entreprise américaine plaignante ne fait pas la même chose à l'étranger.

(72) Ehrenhaft Peter, "What the anti-dumping and countervailing duty provisions of the trade agreement act means for US trade policy?" Law and Policy in International Business, vol. II, No. 4 (1979) pp. 1377-1378.

Ainsi, aucune de ces étapes, jugées importantes au GATT, ne sont respectées dans les lois sur le commerce aux Etats-Unis. De ce fait elles ne sont en aucun temps empruntées lors des enquêtes de la commission du commerce international. Par ailleurs depuis 1979, on ne demande généralement plus à la contrepartie, de venir s'expliquer ou justifier ses pratiques commerciales jugées malhonnêtes et interdites aux Etats-Unis. En d'autres termes, seul le point de vue du producteur local est pris en considération, lors des délibérations de la commission. Devant une telle situation, les Etats-Unis ont donc trompé leurs partenaires du GATT à la ronde de Tokyo, en signant des ententes visant à coordonner avec les règlements du GATT, les lois américaines sur le commerce. Au contraire la loi sur l'accord commercial de 1979 rend plus efficace et fonctionnel, le contingent juridique et administratif de protection commerciale, existant aux Etats-Unis.

C- DEFINITION DU CONCEPT DE BARRIERES NON-TARIFAIRES

1- Générale:

Jusqu'à présent, nous avons traité sous divers angles, la question des barrières non-tarifaires, sans vraiment cerner leurs natures et leurs objectifs. Ainsi, tout genre de protection commerciale qui est non-tarifaire, c'est-à-dire excluant les tarifs douaniers régis par le GATT, peut être considérée comme une barrière non-tarifaire restrictive au commerce. Ce type de protectionnisme a une double nature. D'une part, il y a les BNT restreignant les importations étrangères; et d'autre part, celles qui encouragent malhonnêtement les exportations. Mentionnons que 14 des 23 articles de la charte initiale du GATT, interdisent depuis 1947, l'utilisation de ce type de protection⁽⁷³⁾. De même, nous ajoutons aujourd'hui une série de codes négociés multilatéralement dans le cadre de la ronde de Tokyo, et réglementant depuis 1979, de telles matières. Pour Alan Wolff, l'existence des barrières non-tarifaires aux Etats-Unis peut être justifiée par une large variété de raisons:

The regulation of imports may have a variety of motivations including the protection of domestic industries from injury, the desire to maintain domestic prices for agricultural commodities and the preservation of an important domestic industry for national security reasons.⁽⁷⁴⁾

(73) Evans John, "The Kennedy Round in American Trade Policy" Cambridge, Harvard University Press, 1971, p. 88.

(74) Wolff Alan, op. cit. p. 505.

Malgré une multilatéralisation de la réglementation sur les barrières non-tarifaires depuis la ronde de Tokyo, nombre d'économistes comme Gordon Jansen⁽⁷⁵⁾ croient cependant que ce type de protectionnisme a accru le processus de bilatéralisation des rapports commerciaux entre les Etats. Chaque pays se sent directement concerné par le protectionnisme non-tarifaire, présent chez chacun des membres de la communauté internationale. Cela veut donc dire qu'un gouvernement trouvera plus efficace et réaliste de négocier directement avec le pays fautif. Cette négociation sera fonction du rapport de forces bilatérales, basé sur les gains et les pertes que chacun peut y retirer. Dans cette perspective, la réglementation multilatérale sert davantage de cadre de référence, que d'outil de règlement; à moins évidemment de porter la question devant le comité des disputes du GATT.

Ainsi, Robert Baldwin catalogue les barrières non-tarifaires en deux grands groupes⁽⁷⁶⁾:

Barrières restrictives au commerce:		Barrières promouvant les exportations:	
1- Politique commerciale restrictive et quotas		1- Subvention à l'exportation	
2- Achats gouvernementaux discriminatoires		2- Subvention et aide domestique	
3- Taxes indirectes sélectives		A- Programme de développement régional	
4- Procédure douanière restrictive		B- Programme de modernisation des entreprises exportatrices	

(75) Jansen Gordon, op. cit. p. 5.

(76) Baldwin Robert, op. cit. p. 11.

5- Règles anti-dumping	C- Taxes indirectes moins élevées
6- Règles administratives techniques	D- Subvention pour l'aide à la recherche et au développement
7- Pratiques d'affaires restrictives	3- Contrôle monétaire sélectif et taux de changes discriminatoires
8- Contrôles sur les investissements étrangers	
9- Politique d'immigration restrictive	

Ainsi, nous pouvons constater que la gamme des barrières non-tarifaires restreignant les importations est beaucoup plus vaste, que celles visant la promotion des exportations. A cette liste sur les mesures de restrictions au commerce, nous devons ajouter les normes gouvernementales, à l'égard d'une panoplie de standards demandés aux produits étrangers. De même, les mesures de sauvegardes se sont avérées dans le passé, une source importante aux restrictions commerciales en occident. Plusieurs mesures de la première colonne ont été jusqu'à aujourd'hui, mises de l'avant par les Etats-Unis, pour protéger leur marché. Les incitations à la promotion des exportations ont de leur côté comme résultat, de créer un effet de distorsion sur le volume des échanges mondiaux. Il est également opportun de noter que les mesures citées dans la seconde section, sont à peu près absentes aux Etats-Unis, alors qu'elles sont fréquentes chez leurs partenaires commerciaux. Cette raison s'explique par le fait que

les Américains ont leurs programmes spécifiques de promotion des exportations, comme nous allons ici le constater.

2. Barrières non-tarifaires spécifiques aux Etats-Unis:

Le département du commerce a en main, un large programme pour inciter les exportations américaines⁽⁷⁷⁾. Ainsi, depuis plusieurs années, les Etats-Unis ont établi un réseau de zones commerciales préférentielles, particulièrement avec le Canada et certains pays du Tiers-Monde. Ces zones ont pour objectifs, d'obtenir les matières premières à bas prix et de promouvoir la vente de produits finis américains. En d'autres termes le Canada et d'autres pays pré-établis, peuvent vendre en franchise leurs matières premières aux Etats-Unis, aussi longtemps qu'ils acceptent d'importer sans taxe, des produits finis américains.

La loi Webb-Pomerene fournit également des exemptions limitées aux lois anti-trusts, pour les firmes engagées dans le commerce extérieur. Celles-ci peuvent donc former des associations, sans être sujettes à des investigations de la part du département de la justice ou de la commission fédérale sur le commerce. Les opérations de "Joint Ventures", permises avec certaines limites, visaient entre autres, la promotion du développement technologique et le rajeunissement

(77) Lazăr Fred, op. cit. pp. 25-26.

des procédés de production, dans le but d'être davantage compétitifs. A l'égard des encouragements financiers, les Etats-Unis sont passés maîtres depuis bien des années. En effet, il y a eu par exemple, le programme DISC et une série de mesures financières, plus ou moins efficaces, touchant différents agents économiques. En effet, le programme américain "Domestic International Sales Corporation", appelé communément DISC et créé par la loi du revenu de 1971, a été une des manoeuvres administratives les plus importantes des années 70 dans le but d'accroître les exportations.

Ainsi, le gouvernement américain exonérait de l'impôt sur les corporations, 50% des revenus nets tirés des exportations annuelles chez une firme locale. La condition était que ces profits devaient être réinvestis dans le commerce et non être rapatriés ou empochés sous forme de dividendes d'actions. Cette opération avait pour but de susciter l'intérêt des industriels locaux, à l'égard des exportations. DISC incluait aussi des déductions d'impôts sur les coûts de production, ainsi que sur ceux encourus par la vente à l'étranger de biens industriels. Ceci avait pour but d'abaisser les coûts de production et d'offrir un meilleur prix de vente. En lançant le programme DISC, les législateurs permirent aux firmes, jouissant de tels avantages fiscaux, de prêter sans intérêt ce 50% de déductions, à des compagnies parentes. Les

firmes transnationales furent alors favorisées, car elles exécutèrent des prêts-producteurs à certaines de leurs filiales et divisions aux Etats-Unis, dans le but de moderniser l'outillage et l'équipement; et de réaliser de la recherche et du développement⁽⁷⁸⁾.

La banque import-export offre également aux firmes, désireuses de se lancer dans l'exportation, un barème généreux de crédits à taux d'intérêts préférentiels. Enfin, dans le but de lier de plus près le capital financier, aux intérêts du capital industriel, le gouvernement américain a permis aux banques, d'acheter des actions à la bourse dans des compagnies exportatrices. Cette opération permettait de réinvestir les dividendes dans ces compagnies, soit en achetant de nouvelles parts pour affermir le capital-action; ou en exécutant de nouveaux prêts à taux préférentiels, pour financer certaines opérations de ces entreprises.

Après avoir observé les différentes méthodes de promotion des exportations, aux Etats-Unis et à l'étranger, nous constatons que celles-ci possèdent peu de variantes. Soulignons tout d'abord que tout repose sur une question de financement des firmes exportatrices. Aux Etats-Unis, le gouvernement abaisse les taxes et met de l'avant des incitations financières. En Europe et au Canada, le gouvernement intervient par la voie des subventions. D'autre part, le secteur privé,

(78) Lazar Fred, op. cit. p. 23.

par la voie des banques, se charge en général des subventions aux industries. L'implication gouvernementale chez les alliés commerciaux, légitimise le bouclier juridique et administratif contre les importations, aux Etats-Unis. Les Américains n'ont jamais accepté l'intervention trop évidente de l'Etat dans l'économie. Cette différence, entre les Américains et leurs partenaires commerciaux, a souvent conduit à des tensions politiques, résultant de conflits économiques et commerciaux.

La prochaine section de ce chapitre sera consacrée à l'étude spécifique de trois barrières non-tarifaires des Etats-Unis: droits compensatoires, mesures anti-dumping et approvisionnements gouvernementaux, qui ont affecté dans le passé, directement ou indirectement, l'industrie canadienne. Cette présentation permettra d'établir la corrélation entre le déclin industriel et commercial des Etats-Unis dans les années 60 et 70; et le renforcement juridique, attribué à la protection non-tarifaire existante, par la voie des lois sur le commerce de 1974 et 1979.

D) LES BARRIERES NON-TARIFAIRES EXISTANTES, LA LOI
AMERICAINE ET LE GATT:

1- DROITS COMPENSATOIRES:

a) Remise en question du rôle de l'Etat:

Les droits compensatoires, comme arme de protection non-tarifaire aux Etats-Unis, ont mis en lumière un sérieux problème de perception, entre Washington et ses alliés, à l'égard de l'Etat dans l'économie. En effet, les droits compensatoires ont généralement comme mandat, de compenser sous forme de taxes douanières, une subvention d'un gouvernement étranger, à une firme qui exporte aux Etats-Unis, afin de corriger toute concurrence injuste. Certes, cette forme de protection est disponible chez tous les Etats-membres du GATT. Cependant son application aux Etats-Unis prend un sens particulier, puisqu'il a trait à des objectifs politiques. La France par exemple, serait mal venue d'imposer des droits compensatoires à des exportations canadiennes, car le producteur a reçu une subvention du gouvernement d'Ottawa. En effet, le gouvernement français a toujours été un acteur important dans la promotion industrielle et commerciale de son pays. Dans cette mesure, il s'établit une coordination des règles d'application, à l'égard des exportations entre des gouvernements qui ont des politiques similaires vis-à-vis

l'expansion de leur commerce. Ceci limite donc les possibilités de conflits commerciaux. Ainsi, Paris, Ottawa, Londres ou Bonn ont tous, comme objectif l'élimination des subventions au sein du commerce international. Cependant, en vertu de programmes similaires à l'exportation, aucun d'entre eux n'oserait prendre des mesures punitives, visant à corriger une pratique commerciale, appliquée par tous et chacun avec plus ou moins de différences. Si un tort important est décelé, notre gouvernement, comme ceux de la CEE, emboîtera des négociations basées sur le dialogue et l'entente, plutôt que d'adopter une attitude de confrontation, par la voie des sanctions, afin de résoudre le problème.

Cependant aux Etats-Unis, la situation n'est pas la même, car les encouragements aux exportations sont différents. Cette divergence fondamentale, dans le contexte des difficultés économiques et commerciales des Etats-Unis, ont conduit les Américains à réagir aux programmes de promotions des exportations de leurs alliés. Ainsi Washington ne peut absolument pas admettre que les gouvernements étrangers s'insèrent dans les affaires économiques, pour encourager une compétition qualifiée d'injuste. La conception américaine d'une saine concurrence se fonde sur le respect du libre-marché, en minimisant les interventions de l'Etat. Les droits compensatoires sont devenus un outil populaire de protection, car ils visent à faire admettre aux autres pays, la conception

américaine du rôle de l'Etat. Toutefois l'existence des subventions, comme instrument de promotion des exportations, soulèvent un problème beaucoup plus complexe que la simple intervention de l'Etat. En effet, les changements au sein de l'économie mondiale depuis 1945, principalement avec la naissance de la seconde division internationale du travail et le rôle joué par les firmes transnationales, ont entraîné un fort mouvement de spécialisation de la production industrielle entre le centre et la périphérie et entre les pays industrialisés eux-mêmes. L'ouverture des marchés créée par la baisse des tarifs a catalysé le niveau et l'intensité de la concurrence entre les Etats. Le libre-commerce devient donc l'outil de promotion et de croissance des secteurs industriels, qui sont aptes à résister ou à s'adapter. Devant une telle situation, particulièrement en Europe et au Canada, les gouvernements nationaux ont toujours été réticents, à laisser le libre-marché, déterminer la structure de production de leur pays.

En raison de la domination mondiale de leur économie, pendant plusieurs années, les Etats-Unis bénéficièrent d'une telle conjoncture⁽⁷⁹⁾. Pour des motifs politiques et des objectifs d'organisation et de croissance industrielle, les gouvernements ont été appelés à intervenir davantage, auprès des industries, sous différentes formes. Le mode le plus po-

(79) Ahearn Raymond, op. cit. p. 21.

pulaire a sans doute été la subvention qui, comme Patrick K. Jarboe l'affirme, est l'outil de première main de l'intervention de l'Etat dans l'économie:

The first category of governmental intervention in the economy is subsidization. Subsidization as an instrument of industrial policy includes all types of governmental grants to business, both direct and indirect... (80)

Ainsi, les subventions ont été destinées fréquemment, à des entreprises en difficulté, afin de permettre leur adaptation aux changements de l'infrastructure industrielle internationale et d'accroître en même temps le potentiel économique des Etats. Les problèmes liés aux subventions et aux droits compensatoires entre les alliés commerciaux, démontrent clairement l'incapacité du GATT, de régir correctement l'intervention de l'Etat.

Bien que plusieurs règles de la charte initiale tentent de réduire le degré d'interférence gouvernementale face au secteur privé, on a été incapable jusqu'à maintenant de produire une conception claire du rôle de l'Etat dans l'économie. Les divergences d'idées entre les Européens et les Américains à l'égard de la nature de l'Etat, en est la principale cause. Dans cette perspective, les Etats-Unis

(80) Jarboe Patrick K., op. cit. p. 56.

ont fixé comme objectif, pour la prochaine négociation du GATT, d'en arriver à un accord général sur le rôle de tout, gouvernement au sein de l'économie et du commerce⁽⁸¹⁾. Il reste cependant à déterminer quelle conception sera adoptée: celle de Washington ou celle des Européens? L'une ou l'autre aura de profondes répercussions sur les systèmes existants de promotion des exportations ou de restrictions des importations.

b) Subventions: charte et code du GATT:

Cette section sera consacrée à une étude à la fois démonstrative et comparative, de la charte initiale du GATT et de la réglementation négociée à la Ronde de Tokyo, à l'égard des subventions directes ou indirectes à l'exportation. Il s'agira de démontrer que l'incapacité des négociateurs, d'en arriver à une définition claire du rôle de l'Etat dans l'économie lors de la Ronde de Tokyo, a eu des conséquences directes sur la nouvelle réglementation produite à l'égard des subventions et des droits compensatoires. Les diverses priorités économiques des Etats, à une époque secouée par divers bouleversements de l'économie mondiale, ont été responsables de cet échec. Dans cette perspective, le nouveau code sur

(81) Ahearn Raymond, op. cit. p. 22.

les subventions et les droits compensatoires laisse place à une interprétation large et vague de ses règlements. Cette situation permet donc aux Etats, de maintenir leur position, et de ce fait, le statu-quo, vis-à-vis l'utilisation de telles discriminations.

Mentionnons tout d'abord que plusieurs articles de la charte initiale du GATT abordent les questions des subventions et des droits compensatoires en spécifiant certaines conditions d'application. Ainsi, les articles III-B et XVI soulignent que toutes subventions directes ou indirectes doivent servir seulement aux usages domestiques et qu'à l'égard des exportations, elles sont formellement interdites. D'autre part, les subventions dédiées au développement industriel régional doivent être temporaires et ne pas devenir des outils discriminatoires face aux entreprises situées dans d'autres régions plus favorisées; ou bien des éléments indirects encourageant les exportations⁽⁸²⁾. En prohibant les subventions directes aux exportations, la charte de 1947 interdisait donc les déductions de taxes sur les revenus d'exportations des entreprises, ainsi que les diverses déductions spéciales reliées aux performances des exportations. Toutefois, les Etats-Unis refuseront de reconnaître cet aspect de la charte,

(82) Baldwin Robert, op. cit. p. 124.

au moment du lancement du programme DISC en 1971. De même, après la fondation du GATT, les Etats occidentaux ont développé une série de subventions où il n'existait aucune réglementation établie. Par exemple, des fonds furent accordés à des entreprises réalisant des recherches et du développement industriel. Le GATT passait également sous silence, les entreprises nationalisées, quasi absentes à la fin des années 40, ainsi que les réserves monétaires accordées à ce type d'entreprise.

L'article VI de la charte régissait les questions des droits compensatoires en spécifiant que leur application devait être le dernier recours des Etats, après que toute tentative pour un accord négocié ait abouti à l'échec. Seules des représailles exceptionnelles pouvaient réparer le tort causé à l'un et modifier l'attitude injurieuse de l'autre. L'article VI demandait également d'exécuter le test du "tort matériel", avant d'imposer des droits compensatoires. Cette exigence avait pour but de faire la preuve de l'importance du litige et de légitimer davantage les représailles faites. La charte mentionnait aussi que les droits compensatoires devaient équivaloir au montant de la subvention, afin d'annuler ses effets.

Comme nous venons de le démontrer, le GATT spécifiait dans sa charte, certains critères envers l'utilisation des subventions et des représailles. Cependant les

changements, produits au sein de l'économie mondiale entre 1947 et 1979, avait rendu cette réglementation passablement incomplète. Sa mise à jour devenait donc nécessaire. Cette situation avait d'ailleurs pour effet d'envenimer les querelles entre les Etats-membres. Rappelons-nous de la querelle engendrée par les divergences entre les Européens et les Américains en 1972, sur les modes de taxation directe et indirecte à l'égard des exportations et des importations. Ou bien encore, l'implantation de l'usine Michelin en Nouvelle-Ecosse et la taxe compensatoire sur les exportations de pneus aux Etats-Unis à cette même époque. Ainsi, cette situation ne facilitait donc pas les choses, à l'égard de la procédure et des motifs, dans la recherche d'une entente négociée, lors des disputes⁽⁸³⁾. Devant l'acuité de ces problèmes, dans les années 60 et 70, la plupart des Etats-membres, c'est-à-dire les Etats-Unis, le Canada et l'Europe de l'ouest, décidèrent de négocier sur une réglementation plus précise, sur les questions de subventions et des droits compensatoires. Six années de négociations, à la ronde de Tokyo, permirent l'élaboration d'un code sur les subventions qui en fixa les critères d'utilisation. Dans cette perspective, on débuta les négociations à partir des articles VI-XVI et XVII, de la charte du GATT. Il s'agissait de cerner les

(83) Foster David., op. cit. p. 57.

problèmes de l'application de la réglementation pour les subventions, les droits compensatoires et les mesures anti-dumping.

L'objectif du nouveau code était surtout axé à une mise à jour de la réglementation, existante au GATT, en fonction des problèmes existants au moment des négociations multilatérales. Ainsi donc, le code reprend l'article XVI de la charte en permettant les subventions directes ou indirectes, à la condition qu'elles ne gênent en aucune façon le commerce extérieur, aussi bien pour les importations que pour les exportations. Dans cette perspective, le code n'interdit pas les subventions gouvernementales attribuées aux politiques de développement régional si elles excluent toute forme de discrimination contre des industries situées dans des régions développées d'un Etat. Cette discrimination peut prendre la forme d'avantages fiscaux supérieurs, pour des industries en périphérie; ou d'un financement de leur procédé de fabrication qui a pour effet d'abaisser leurs coûts de production et améliorer leur rendement compétitif sur les marchés interne et étranger. Toutefois ce genre de subvention sert souvent à la réalisation de certaines politiques économiques et industrielles nationales.

La non-ingérence dans les affaires internes d'un

Etat, est un fondement de base en droit international, que le GATT respecte, si ce principe n'a pas de conséquences malheureuses pour les autres Etats. Cependant, les progrès réalisés par le code, s'avèrent évidents à l'égard des subventions interdites, comme l'indique la liste suivante^(84,85).

Le code interdit:

- 1- Les subventions aux exportations pour les produits primaires et secondaires, sans porter regard aux effets qu'elles peuvent avoir eu sur le prix de vente.
- 2- Tout programme économique ou commercial à l'échelle interne, ayant des incidences négatives sur les autres Etats.
- 3- Le financement gouvernemental de certaines opérations d'une entreprise à des termes meilleurs que les agences non-gouvernementales (trusts, maisons de prêts).
- 4- La souscription gouvernementale de capital, à des termes plus favorables que ceux des investisseurs privés.
- 5- Le renflouement gouvernemental des pertes des entreprises, couvrant au moins deux ans, avec la probabilité que ces pertes vont durer longtemps.
- 6- Le financement gouvernemental à des termes meilleurs que ceux des banques: taux d'intérêts plus bas, période plus longue de remboursements, garantie d'indemnité.

(84) Rivers Richard (et al), "The negotiation of a code on subsidies and countervailing measures: bidding fundamental differences", Law and Policy in International Business, vol. II, No. 4 (1979) pp. 1472-1473

(85) Foster David, op. cit. pp. 57-58.

7- Le financement gouvernemental sans obligation de dette ou dilution du taux d'intérêts.

8- Les programmes de développement régional fournissent des fonds à des termes meilleurs pour les entreprises de ces régions.

9- Les distributions de biens et autres opérations de services en des termes significativement plus favorables que ceux du privé.

10- Exemptions de taxes et autres bénéfices pour certaines entreprises spécifiques et non à l'ensemble des entreprises.

L'objectif le plus visible de ce code, est son désir d'imposer une ligne de conduite aux gouvernements, dans leurs opérations de financements industriels et commerciaux, afin de niveler les différences existantes, entre le privé et le public. Pour John D. Barcelo, le code des subventions exécute deux changements importants:

The subsidies code accomplishes two important changes in GATT Law. First it defines more precisely the legitimate limits on the use of subsidies. Second, the code treats domestic subsidies of all kinds less harshly. (86)

En fixant des critères plus spécifiques sur les subventions, le code visait la standardisation aux douanes,

(86) Barcelo John D. op. cit. p. 137.

à l'égard des méthodes d'évaluations sur les importations d'un Etat à l'autre. Cette opération aurait comme conséquence de simplifier la tâche des douaniers. De la même manière, cette nouvelle réglementation devait en principe, guider les Etats dans l'application légale et légitime des droits compensatoires contre leurs partenaires commerciaux. De cette manière, les risques de jugements arbitraires ou injustes, provoquant des disputes commerciales entre les Etats seraient, croyaient-on, minimisés. Le code sur les subventions interdisait aussi l'imposition simultanée de droits compensatoires et de taxes anti-dumping, pour le même problème. En d'autres termes, un producteur local ne pouvait obtenir une double compensation pour le tort causé à son entreprise par des importations étrangères. Enfin, les droits compensatoires ne peuvent être levés si un producteur d'un produit similaire a subi un tort. Il faut un fabricant qui est concurrent du même produit mis en cause.

Malgré cet ensemble de restrictions réglementaires à l'égard des subventions et des droits compensatoires, un problème majeur demeure entier. En effet, entre une subvention gouvernementale malhonnête et un tort causé à une entreprise, il doit évidemment s'établir une relation causale. C'est-à-dire que l'existence du tort, résulte directement et

entièrement ~~de la~~ subvention. Il n'y a donc pas d'équivoque entre les deux. Cependant, comment mesurer l'amplitude de l'effet d'une subvention sur le commerce et le tort qu'elle crée véritablement? A cette question, le code reste tout à fait muet. L'incapacité de pouvoir établir une telle mesure entre ces deux éléments avait d'ailleurs conduit antérieurement certains pays à des exagérations. A ce niveau, la situation avant et après 1979 demeure tout à fait la même. Dans ce contexte, malgré les restrictions établies sur les subventions et les droits compensatoires, les producteurs locaux peuvent continuer d'interpréter en leur faveur tout litige, dans le but d'obtenir gain et cause et une protection non-tarifaire. Cette réalité présente davantage l'acuité du problème, en vertu de deux motifs: primo, le code négocié à la ronde de Tokyo a sans aucun doute précisé et mis à jour la réglementation sur les droits compensatoires et les subventions; toutefois il n'est pas plus sévère que la charte du GATT à l'égard des interdictions et des pénalités. Secundo, la fréquence, la diversité et l'importance des subventions sont plus élevées aujourd'hui, qu'autrefois.

Ces limites à la nouvelle réglementation et les risques de tensions commerciales entre les états, à cause des subventions, ont justifié la proposition américaine aux alliés commerciaux, dans le cadre de l'OCDE en 1980. En effet,

les Etats-Unis proposèrent une diminution des subventions gouvernementales, à tous les membres de cette organisation. Tous les Etats concernés étaient prêts à accepter ce genre de proposition. Mais le refus de la France de se plier à un tel exercice, fit échouer le projet⁽⁸⁷⁾. Cette proposition des Américains démontre clairement leur manque de confiance dans la capacité du nouveau code, de régler adéquatement les disputes à l'égard des subventions et des droits compensatoires. Cependant, comme nous allons le constater dans la prochaine section, les craintes américaines devraient être davantage fondées sur la recrudescence du protectionnisme chez eux, au sein des lois sur le commerce, que Washington a adopté dans les années 70.

c) Lois américaines sur le commerce de 1930, 1974
et 1979 sur les droits compensatoires

Au cours des prochaines pages, nous allons focaliser notre attention sur le contingent juridique de protection commerciale aux Etats-Unis. Il s'agira de démontrer que les années 70 ont été une période marquée par un accroissement du protectionnisme non-tarifaire à Washington. En effet, le Congrès américain légiférera deux importantes lois sur le commerce en 1974 et 1979, chargées d'accroître l'efficacité de la protection commerciale, destinée aux industriels

(87) Bergsten Fred, op. cit. p. 33.

locaux.

Dans le but de faciliter la compréhension d'un sujet aussi ardu et technique, nous allons procéder d'une manière très méthodique. Ainsi, à l'égard des droits compensatoires, quatre lois abordant cette question, furent approuvées à des moments bien différents: 1897, 1930, 1974 et 1979. Notre objectif est donc simple. Il s'agira de démontrer que le législateur américain a élargi les possibilités de protection commerciale à chacune des nouvelles législations. En d'autres termes, la loi de 1930 a accru les mesures protectionnistes existantes depuis 1897. La loi de 1974 a exécuté la même opération vis-à-vis les règles adoptées en 1930. Enfin, la loi de 1979 a maintenu la statu quo, confrontant de ce fait l'attitude des Etats-Unis à la ronde de Tokyo, l'égard du protectionnisme non-tarifaire chez les Etats.

Loi sur les tarifs de 1930:

Il est important de s'arrêter sur la loi sur les tarifs de 1930, car toutes les poursuites pour droits compensatoires avant 1974 étaient menées en vertu de cette législation. Ainsi la loi sur les tarifs, approuvée par le Président Hoover en 1930, est considérée encore aujourd'hui comme la législation qui fut responsable de l'enfoncement

des Etats-Unis dans la crise économique des années 30. En effet, cette loi protectionniste fut légiférée en réaction aux problèmes économiques prévalents à l'époque, afin de protéger la survie des entreprises et des emplois. Ainsi, les mesures prises haussèrent les tarifs et modifièrent les représailles administratives et juridiques à l'égard des politiques commerciales étrangères qui étaient jugées injustes par les Etats-Unis, pour leurs producteurs locaux. Dans cet esprit, la loi sur les tarifs de 1930 amena, en vertu de deux clauses, plusieurs changements à l'application des droits compensatoires, régis jusque là par la loi de 1897. Il s'agit des sections 303 et 337.

Ainsi, la section 303 de la loi sur les tarifs de 1930 a opéré deux changements à la loi sur les droits compensatoires de 1897. En effet, le législateur en 1930 interdisait dorénavant l'existence de toute subvention, dédiée ou non à l'exportation, et qui avait un effet néfaste sur l'industrie américaine. La loi de 1897 ne prohibait seulement que les subventions consacrées au commerce extérieur.

D'autre part, cette même section permettait l'imposition de droits compensatoires, peu importe la durée de la subvention et l'époque où elle fut émise. Cette mesure restrictive n'existait pas dans la loi de 1897. En d'autres termes, un producteur local pouvait demander compensation,

pour une subvention étrangère déjà périmée au moment de la requête. Enfin, la section 303 entérina une clause de la loi sur les droits compensatoires de 1897, en spécifiant que tout groupe, gouvernemental ou privé, était sujet à une pénalité non-tarifaire. Cette dernière restriction, inscrite dans la loi de 1930, n'a jamais fait l'objet de modifications en 1974 et 1979 et a toujours dérogé à l'article VI du GATT. Celui-ci spécifie dans la charte, que les droits compensatoires ne peuvent être appliqués qu'à des subventions provenant d'agences non-gouvernementales⁽⁸⁸⁾.

Cependant la loi sur les tarifs apparaît nettement plus protectionniste que celle de 1897, en regardant les possibilités de protection conférées à la section 337. En effet, la section 337 englobait tous les litiges possibles qui n'étaient pas mentionnés dans les sections 303 et 701 de la loi de 1930. Cela signifiait donc qu'un producteur américain pouvait établir une requête à partir de la section 337, si le problème confronté était inexistant dans les autres sections mentionnées.

La loi de 1930 allait encore plus loin en permettant la combinaison de la section 337, avec les sections 303 et 701, si cela était nécessaire pour justifier légalement la

(88) Lazar Fred, op. cit. p. 29.

poursuite contre les importations étrangères.

La section 337 de la législation de 1930 a également fixé à un niveau plus bas, le seuil de tolérance permis, que celui prévalant depuis 1897⁽⁸⁹⁾. Par exemple on inscrivit en 1930, que tout tort, créé par des importations étrangères, aux industries américaines, méritait automatiquement l'imposition de droits compensatoires. Aucune spécification de ce genre n'avait été faite en 1897. Une telle approche, entre un tort et une pénalité, rendait donc la loi de 1930, beaucoup plus agressive que celle de 1897. La section 337 contient également d'autres critères à l'égard du seuil toléré, qui n'existaient pas dans la loi de 1897 sur les droits compensatoires.

Enfin, la section 337 légifère sur les manoeuvres frauduleuses des exportateurs étrangers qui tentent d'amortir les coûts des droits compensatoires⁽⁹⁰⁾. En effet, un exportateur touché par des droits compensatoires, peut en annuler les effets en abaissant encore davantage le prix du produit, vendu sur le marché étranger. Cette opération peut s'exécuter en transférant les centres de profits ou de pertes à d'autres subsidiaires, dans le cas des firmes transnationales. Différentes pratiques comptables sont également possibles pour

(89) Brandt Harold, "Unfair import trade practice jurisdiction: the applicability of section 337 and the countervailing duty and anti-dumping law", Law and Policy in International Business, vol. 12, No. 1 (1980), p. 105.

(90) Brandt Harold, op. cit. pp. 107-108.

atteindre le même but. Ce genre de manipulations conduisent souvent à fausser l'indice des prix à la consommation et à rendre inefficace les droits compensatoires imposés. La loi de 1897 n'avait établi aucune règle permettant de régir de telles manoeuvres. Ainsi, le législateur corrigea en 1930 cette situation, en fixant une interdiction formelle de ce genre de pratique et en imposant de nouvelles taxes compensatoires supplémentaires à la douane.

La loi sur le commerce de 1974:

Nous avons pu constater dans la section précédente que la loi sur les tarifs de 1930 avait accru la protection non-tarifaire, en vigueur depuis 1897, à l'égard des droits compensatoires. Malgré cette situation, la loi sur le commerce de 1974, permettant aux Etats-Unis de participer aux négociations de la ronde de Tokyo, élargit encore davantage les possibilités de protections existantes.

Ainsi, le législateur en 1974 exécuta différents amendements à la loi de 1930, qui furent regroupés dans la troisième partie de la loi, intitulée: "Relief from unfair trade practices" (voir annexe I). Cette section met l'emphasis sur un ensemble de mesures ayant trait: au dumping, aux restrictions du commerce américain à l'étranger, aux subventions, et enfin aux autres méthodes injustes de compétition. Toutefois, bien qu'une panoplie de restrictions

furent adoptées en 1974, la loi sur le commerce focalisa sur la nécessité de régler les questions de subventions⁽⁹¹⁾. Celle-ci était d'ailleurs une préoccupation de premier ordre pour les Etats-Unis, à la ronde de Tokyo. Washington recherchait une entente définitive avec ses alliés, à propos de cette question.

Mentionnons en premier lieu que cette législation de 1974 reprend la même définition du mot "subvention", que celle utilisée dans la loi sur les tarifs. Ce statu quo était logique, car comme nous l'avons vu, le législateur en 1930 avait pris soin d'inclure dans la loi, toutes les possibilités de subventions directes pouvant gêner le secteur industriel américain. Cependant, Washington a incorporé dans la loi de 1974, toute subvention gouvernementale indirecte, reliées ou non à l'exportation, pouvant avoir un effet néfaste aux Etats-Unis. Par exemple, furent interdites par cette loi, toutes mesures comptable gouvernementale visant la dépréciation des biens de capitaux dans le cadre de la loi de l'impôt sur les corporations, offertes dans certaines régions défavorisées. Cette manoeuvre financière fut souvent utilisée au Canada, pour attirer les entreprises et susciter les investissements dans les régions périphériques du pays. Egalement à partir de 1974, tous les biens hors taxes furent sujets à des droits compensatoires. Auparavant, seuls les

(91) Rivers Richard, op. cit. p. 1451

produits soumis à des tarifs douaniers étaient sujets à de telles pénalités.

La loi sur le commerce de 1974 mit aussi fin aux ambiguïtés, entre les législations américaines et le GATT. Elle spécifia que toutes les formes de protections seraient permises aux Etats-Unis, si elles sont dans l'intérêt national du pays, en accord ou non avec les règlements du GATT⁽⁹²⁾. Devant une telle affirmation, les Etats-Unis avaient bien l'intention d'utiliser la clause "du grand père", permise dans la charte de 1947, pour légitimer juridiquement leur protection non-tarifaire inscrite dans leurs lois nationales.

La loi de 1974 procura aussi un amendement important qui devait renforcer, sans aucune comparaison antérieure, le contingent juridique de protection commerciale des Etats-Unis. Il s'agit de l'amendement de la section 337 de la loi sur les tarifs, devenant la section 301. Cette section étend encore davantage les possibilités de protection, incluses dans la section 337.

En effet, la section 301 encourage une forme de représailles unilatérales de la part des Etats-Unis en focalisant le concept de tort, causé à une entreprise locale sur ce qui est injuste ou inéquitable pour les Etats-Unis (voir annexe I). Cette signification des termes veut dire que seul

(92) Grey Rodney, op. cit. p. 43.

le point de vue américain est retenu, pour justifier les représailles exécutées; peu importe les engagements multilatéraux dans le cadre du GATT, ou l'argumentation du pays fautif. Une telle approche à l'égard du tort, s'applique aussi bien aux manoeuvres injustes des pays étrangers exportant aux Etats-Unis, qu'aux restrictions des exportations américaines sur les marchés étrangers. En d'autres termes, la section 301 est applicable à n'importe quel cas ayant trait aux exportations et aux importations⁽⁹³⁾. Cette dernière dimension rend la section 301 beaucoup plus protectionniste que la section 337 de 1930, et encourage de ce fait les plaintes et requêtes des producteurs américains.

La loi sur l'accord commercial de 1979

La loi sur l'accord commercial de 1979 (U.S. Trade Agreement Act) avait comme principal objectif, d'entériner les divers accords conclus à la ronde de Tokyo. Cependant, malgré la reconnaissance des engagements américains à l'égard de leurs partenaires, lors de ces négociations, cette législation n'a procédé qu'à un amendement et une abrogation, du contingent juridique en vigueur auparavant. Cela signifie donc que l'essentiel des lois de 1897, 1930 et 1974

(93) Weiss. Leonard, "Reciprocity" in "Managing Trade Relations in the 1980" par Seymour J. Rubin (et al.) Totowa, N.J. Rowman and Allenheld Publ., 1984, p. 167.

demeurent pleinement valide, ainsi que tous les pouvoirs de restrictions aux importations dont elles disposent.

En ce qui a trait à l'amendement mentionné, celui-ci accroît encore davantage la protection pour les producteurs locaux. En effet, la loi de 1979 modifia la définition du mot "subvention" incluse dans la section 303 de la loi de 1930 et repris intégralement en 1974⁽⁹⁴⁾. Ainsi, dorénavant, une subvention pourra être une hypothèse de dépenses gouvernementales, pour la production et la distribution de biens d'entreprises. Plus besoin d'avoir la preuve formelle de l'existence d'une subvention, il suffit simplement de supposer son existence.

Une telle imprécision de cette définition allait entretenir une certaine confusion chez les juristes aux Etats-Unis. Par ailleurs, cette définition ne respecte pas les accords du GATT à l'égard des subventions qui sont interdites. De même, comme le code sur les subventions n'avait pas abordé les modes de financements pour la recherche et le développement, la nouvelle définition américaine laissait donc perplexe le sort de telles opérations financières. Cette imprécision de la définition américaine laisse aussi supposer aux juristes des pays étrangers, que depuis 1979, la subven-

(94) Grey Rodney, op. cit. p. 41.

tion n'a plus besoin d'être la cause principale au tort causé à une entreprise américaine. A ce niveau, le code des subventions du GATT ne peut pas résoudre ce problème, car comme nous l'avons vu, il est incapable d'évaluer correctement la relation de cause à effet, entre la subvention et le tort.

Dans ce contexte, la loi de 1979 n'a pas modifié les législations de 1974 et 1930, en permettant l'imposition de droits compensatoires, sans examiner si les subventions investiguées avaient créé un tort matériel à une entreprise américaine. Ainsi, malgré l'inclusion du mot "matériel", par les autorités américaines après la ronde de Tokyo, les procédures d'investigations et de représailles n'ont pas véritablement changé⁽⁹⁵⁾. Celles-ci contredisent l'article VI du GATT qui demandent que soit exécuté le test de tort matériel avant d'imposer des droits compensatoires. Les Etats-Unis également n'ont pas respecté leur signature de la dernière négociation multilatérale, alors qu'ils avaient promis d'insérer dans leur jugement sur les subventions, le test de tort matériel.

La seule note encourageante à ce tableau, est l'abrogation de la section 1105 à la loi de 1979. Dorénavant,

(95) Graham Thomas B. op. cit. p. 26.

il est interdit pour un producteur local de combiner différentes clauses légales afin de défendre juridiquement sa requête. Ainsi par exemple, il est impossible aujourd'hui de combiner la section 337 ou 301, avec la section 303, comme c'était le cas auparavant.

En conclusion à cette section, il est frappant de constater cette nécessité, pour les Etats-Unis, de mettre l'emphase sur une série de représailles dans la loi de 1979, afin d'obtenir:

- 1- L'ouverture des marchés étrangers.
- 2- La garantie du respect des ententes signées par leurs partenaires commerciaux.
- 3- La conception américaine des politiques commerciales, à l'égard des exportations et des importations, respectée par tous.

2. Mesures anti-dumping

a) Dumping et le GATT

A l'égard des questions de dumping, les juridictions du GATT et des lois américaines sont assez similaires à celles des droits compensatoires. En effet, les articles VI et XIX de la charte englobent ces deux champs d'activités; et les lois de 1930, 1974 et 1979 ont régi ces deux barrières non-tarifaires, suivant les mêmes clauses. Néanmoins plusieurs nuances subsistent entre la réglementation anti-dumping et celle des droits compensatoires. Dans le cadre du GATT, par exemple, la dernière ronde de négociations multilatérales a établi un code anti-dumping et un code sur les subventions. Cette section a donc pour but de démontrer que le code anti-dumping de 1979 est moins sévère, vis-à-vis la démonstration de l'existence du tort matériel, que celui de 1967..

En effet, nous avons vu que la ronde Kennedy avait réalisé, pour la première fois depuis l'existence du GATT, un code permettant de réglementer les lois anti-dumping des Etats-membres. Ce code visait ainsi une uniformisation internationale de ce type de lois chez les membres du GATT. Ceci devait en principe faciliter la procédure de règlement en cas de conflit⁽⁹⁶⁾. L'établissement d'une réglementation inter-

(96) Lorenzan Shelleý, op. cit. p. 144.

nationale était fondé sur deux facteurs importants:

- 1- L'existence d'un tort matériel à l'égard de l'entreprise plaignante.
- 2- Ce tort devait être le résultat direct du dumping sur le marché interne, par un exportateur étranger.

En d'autres mots, comme dans le cas des subventions, il fallait prouver la relation causale entre le dumping et le tort matériel. Sans cette relation, aucune conclusion n'est possible. Toutefois, ces conditions exigées par le code en 1967, avaient été les principaux facteurs au refus du Congrès américain, d'entériner une telle réglementation. Dans cette perspective, afin d'éviter des embarras juridiques et politiques, comme en 1967, les Etats-Unis et leurs partenaires commerciaux décidèrent de négocier sur un nouveau code, lors de la ronde de Tokyo.

Celui-ci aux yeux de Fred Lazar est beaucoup moins stricte:

"The amended anti-dumping code negotiated during the Tokyo round is a much weaker version than the one reached during the Kennedy round of negotiations. (97)

Ainsi, le code de 1979 reprenait le même objectif fondamental que celui de 1967: harmoniser les lois anti-

(97) Lazar Fred, op. cit. p. 11.

dumping des Etats-membres du GATT, en fournissant tout d'abord une définition uniforme du mot dumping:

For the purpose of this code, a product is to be considered as being dumped i.e.: introduced into the commerce of another country at less than its normal value if the export price of the product exported from one country to another is less than the comparable price in the ordinary course of trade for the like product when destined for consumption in the exporting country. (98)

De même, comme pour les questions de subventions, les négociateurs empruntèrent la définition du "tort matériel" pour justifier les représailles, de la part d'un pays touché par un dumping. Afin de bien cerner les spécificités de ce genre de tort, les signataires entérinèrent sept conditions, incluses dans l'article 3 du code anti-dumping de 1979⁽⁹⁹⁾. Cet article aborde donc la question des conséquences, pour les producteurs locaux, qui sont touchés par des importations malhonnêtes. Cependant il omet, volontairement ou non, la relation de cause à effet obligatoire, entre le dumping et le tort matériel⁽¹⁰⁰⁾. Cette différence est fondamentale avec le code de 1967, puisque ce dernier impliquait cette causalité.

(98) GATT, "Agreement on implementation of article VI of the general agreement on tariffs and trade, Geneva, 1979, p.

(99) GATT, op. cit. p. 7.

(100) Grey Rodney, op. cit. p. 22.

Ainsi une telle carence rend le nouveau code moins efficace pour régir les politiques anti-dumping des Etats-membres. Cette situation complique aussi la procédure de règlement des disputes entre les Etats, à l'égard de l'interprétation des obligations, spécifiées par le code. Enfin, cette omission a comme conséquence de reconnaître en quelque sorte, les faiblesses de la loi anti-dumping américaine de 1921 qui n'exigeait pas une telle relation de causalité. Dans cette optique, il est compréhensible que la loi sur le commerce de 1979 ait entériné le code anti-dumping, car celui-ci a adopté l'interprétation de la loi américaine et non l'inverse.

Cependant, le code anti-dumping de 1979 a émis quatre critères permettant de définir le concept "d'industrie domestique", et de préciser ainsi la réglementation à l'égard des plaintes.

In determining injury the term "domestic industry" shall be interpreted as referring to the domestic producers as a whole of the like products, or to those of them whose collective output of the products, constitutes, a major proportion of the total domestic production of those products. (101)

Nous avons présenté jusqu'ici la nouvelle réglementation anti-dumping au sein du GATT, Ainsi, dans la pro-

(101) GATT, op. cit. p. 9.

chaîne section, il serait opportun de constater que, malgré l'approbation des Etats-Unis à ce code, la réglementation anti-dumping américaine n'a pas été assouplie. Celle-ci est donc aussi restrictive aujourd'hui qu'il y a dix ou quinze ans.

b) Mesures anti-dumping et la loi américaine:

Il ne sera guère surprenant de constater dans cette présente section, que la législation américaine sur les questions anti-dumping, vise la promotion des intérêts nationaux. En effet, le Congrès statua en 1967, que les lois sur le commerce seraient toujours privilégiées, en cas de conflits avec les règlements du GATT. D'autre part, à moins d'une volonté politique établie chez les dirigeants, aucun pouvoir ne pourrait les annuler ou les modifier.

Dans cette perspective, à l'égard de la réglementation anti-dumping, les législateurs américains ont apporté deux modifications protectionnistes, à la loi anti-dumping de 1921, incluses dans la loi sur l'accord commercial de 1979. Ainsi donc, nous allons dans cette section, focaliser notre attention sur cette dernière loi et cerner les conséquences de ces changements.

Le premier changement concerne le tort fait à une entreprise locale. En effet, jusqu'en 1979, la loi de 1921 demandait que l'industrie émettant une plainte, soit celle qui a subi un tort par des importations malhonnêtes. Cette exigence correspondait d'ailleurs à la réglementation du GATT. Cependant, avec les modifications apportées à la section 301 de la loi sur le commerce de 1974, la loi sur l'accord commercial de 1979 ne parle plus d'un tort à l'entreprise plaignante; mais plutôt d'une lésion à l'ensemble du secteur industriel visé par la protection. En d'autres termes, il n'est plus nécessaire que l'industrie, ayant déposé une plainte au département du commerce, soit directement lésée par un dumping quelconque. Cette industrie doit démontrer plutôt que les exportations jugées illégales, ont ou auront une incidence sur le secteur industriel dans lequel elle évolue.

Le second changement à la loi anti-dumping de 1921, apporté depuis 1979, vise les opérations d'exportations des sociétés d'Etat. Ainsi, depuis cette date, aucune firme publique ne devrait faire exceptions aux règles du marché et de la juste concurrence, telles que conçues aux Etats-Unis pour le secteur privé. Dans ce contexte, aucun avantage comparatif ne sera permis dorénavant aux entreprises d'Etat. Si ces dernières exécutent un dumping, elles vont subir comme

tous les exportateurs privés étrangers, les pénalités anti-dumping réservées à cet égard.⁽¹⁰²⁾

Afin de s'assurer que la protection anti-dumping joue pleinement son rôle pour les producteurs locaux, les Américains ont clairement déclaré en 1979, qu'aucun code négocié ne devait empêcher la discrétion de la commission du commerce international, dans ses jugements rendus. Ils avaient à ce titre, fait la même déclaration à la fin de la ronde Kennedy en 1967. Ainsi, Thomas B. Curtis affirme:

The amendment says: nothing contained in the code shall be construed to restrict the discretion of the U.S. tariff commission in performing its duties and functions under the anti-dumping act. (103)

En dernier ressort, nous constatons que la législation anti-dumping américaine vise à contre-balancer les effets de la libéralisation du commerce, promulgués par les baisses successives sur les tarifs⁽¹⁰⁴⁾. Ces derniers ne sont plus à l'heure actuelle des outils efficaces, pour protéger adéquatement certains secteurs industriels fragiles. Dans ce contexte, des restrictions légales et administratives s'avèrent être des barrières non-tarifaires appropriées, qui

(102) Ehrenhaft Peter, op. cit. p. 1384

(103) Curtis Thomas B. op. cit. p. 212

(104) Grey Rodney, op. cit. p. 36.

compensent une certaine libéralisation du commerce.

Ce type de protection qui a été jusqu'à maintenant difficile à réglementer, sur le plan international, a également pour effet de ne pas altérer la position des Etats-Unis comme exportateur; Enfin, tant et aussi longtemps que les autres pays n'agissent pas de la même façon, à l'égard des produits américains exportés chez eux⁽¹⁰⁵⁾. Les barrières non-tarifaires aux Etats-Unis, peuvent entraîner un protectionnisme similaire de la part des partenaires commerciaux et provoquer ainsi une guerre commerciale. Dans cette perspective, au lieu de promouvoir le libre-commerce, en éliminant les entraves non-tarifaires, les Américains risquent de provoquer une diminution des échanges, par un resserrement de l'accessibilité des marchés commerciaux en occident. Cette situation semble plutôt contradictoire aux objectifs des Etats-Unis, à l'égard d'un libre-échange international, au moment de la formation du GATT.

3. Approvisionnements gouvernementaux

a) Réglementation du GATT

Les approvisionnements gouvernementaux sont depuis bien des années une barrière non-tarifaire importante entre

(105) Lorenzan Shelley, op. cit. p. 1405

les Etats. En effet, les gouvernements, pour des motifs de préférences nationales ont toujours eu tendance à favoriser leurs propres producteurs et à bannir les soumissions étrangères de leurs appels d'offre. Ce favoritisme délibéré chez les gouvernements peut sans doute apparaître normal. Néanmoins une telle politique finit souvent par coûter très cher à l'Etat. En effet la concurrence des soumissions est restreinte et l'offre locale n'est peut être pas la plus avantageuse. D'autre part, en vertu de la liberté du commerce entre les Etats, une discrimination de ce genre est contraire à l'esprit du GATT. De même, l'universalité du libre-échange, recherchée par le GATT est limitée au secteur privé; car l'Etat en tant qu'agent économique, est exclu des mêmes obligations. Devant un tel problème, les partenaires commerciaux décidèrent, à la ronde de Tokyo, de s'entendre sur les politiques d'achats gouvernementaux, en y instituant un code de réglementation. Cette section de ce chapitre sera divisée en deux parties. La première présentera l'essentiel du contenu de la nouvelle réglementation du GATT, en observant ses effets sur les approvisionnements gouvernementaux. La seconde établira le rapport entre réglementation du GATT et la loi américaine sur les achats gouvernementaux. Nous serons alors en mesure de démontrer que celle-ci n'a jamais été invalidé et demeure encore à l'heure actuelle pleinement en vigueur.

Dans cette perspective, soumissionner pour des contrats gouvernementaux aux Etats-Unis, est encore aujourd'hui une source de problèmes techniques pour les producteurs étrangers. En effet, les industriels locaux demeurent nettement avantagés pour évincer la compétition étrangère et maintenir leurs soumissions, même si ces dernières s'avèrent économiquement moins alléchantes.

Tout d'abord mentionnons, que le code issue de la ronde de Tokyo, comporte neuf articles et quatre annexes qui doivent réglementer la procédure des appels d'offres et des soumissions. Ceci doit permettre l'élimination des préférences déloyales et favoriser les soumissions de tous les industriels concernés. A ce titre, comme Joanne Fiaschetti le démontre ici, l'article II du code aborde la question fondamentale de la non-discrimination en spécifiant clairement que:

All laws, regulations, procedures and practices regarding government procurement covered by this agreement must accord foreign suppliers treatment no less favorable than that granted to domestic suppliers. (106)

Dans cette optique, le code entendait régir cette clause de non-discrimination par un système de références abordé par l'article VI. Cela signifie que les gouvernements

(106) Fiaschetti Johanne, "Technical analysis of the government procurement agreement", Law and policy in International Business, vol. II, No. 4 (1979), p. 1346.

doivent évaluer les soumissions offertes, suivant deux normes précises: la qualité des offres soumises, comme le prix, le temps de livraison de la marchandise et ainsi que celle du produit, offert par chaque soumissionnaire. Le code demande que chaque gouvernement évalue la qualité des produits soumis, en fonction de la performance et non sur des caractéristiques arbitraires à chaque Etat. Afin d'éviter les préférences malhonnêtes, motivées par des intérêts politiques, des dirigeants étatiques, le code oblige les gouvernements qui font des appels d'offres, à former un comité d'arbitrage. Celui-ci doit déterminer en fonction des deux critères mentionnés, l'offre établissant le meilleur rapport qualité-prix.

Par ailleurs, l'article VI du code permet d'établir deux types d'appels d'offres de contrats, pour les achats gouvernementaux: ouverte et sélective. La procédure ouverte n'établit pas de restrictions particulières et demeure réglementée par les différentes clauses du code. La procédure sélective permet d'utiliser une liste permanente de fournisseurs qualifiés qui sont invités à déposer des soumissions contractuelles. Toutefois, cette sélection d'entrepreneurs qualifiés, ne doit pas être basée sur des motifs discriminatoires ayant trait à la nationalité. Le code demande aussi aux Etats signataires, de déposer un rapport auprès du GATT, expliquant pourquoi des

restrictions sur les appels d'offres ont été établies⁽¹⁰⁷⁾. Cette dernière spécificité n'empêche cependant en aucun temps, un gouvernement d'évincer les concurrents étrangers, en prétextant qu'ils ne sont pas qualifiés pour soumettre des offres adéquates. Ainsi donc, cette standardisation recherchée par le code, a pour but d'éliminer les distorsions d'évaluation, d'un Etat à l'autre.

L'établissement d'une réglementation était sans aucun doute une amélioration importante à l'égard des formalités d'offres et de soumissions. Toutefois cette procédure n'aurait guère été efficace, en l'absence de l'article IV qui interdit l'utilisation de spécifications techniques, préparées et adoptées dans le but de créer des obstacles aux offres étrangères⁽¹⁰⁸⁾. Ainsi, en vertu de cet article, tous les gouvernements signataires au code sont obligés de publier promptement, les lois, règles et procédures spécifiques à leur pays; ainsi que les décisions judiciaires et administratives, lorsqu'ils soumettent des appels d'offres. Dans cette perspective un avis d'achat doit être émis bien avant la date limite, afin que toutes les parties concernées puissent soumettre une offre. Une publicité bien orchestrée doit d'ailleurs

(107) Fiaschetti Joanne, op. cit. p. 1350.

(108) Pomeranz Morton, op. cit. p. 1282.

être élaborée afin que l'information circule adéquatement. L'avis d'achat doit également spécifier les caractéristiques techniques du produit désiré ainsi que les qualifications demandées aux soumissionnaires. Ces mesures furent conçues, afin d'assurer que tous les producteurs intéressés ont compris les règles du jeu. La décision rendue doit être publiée, en expliquant les avantages et les mérites du soumissionnaire retenu. Enfin, des auditions et révisions d'offres doivent être formellement mises sur pied, en cas de contestations de la décision.

De plus, les négociateurs à la ronde de Tokyo fixèrent, entre nous l'avons déjà mentionné, à 100 000 dollars le seuil officiel d'application du code. Par ailleurs les soumissions des industries de services, ne sont pas sujettes aux obligations de cette réglementation, si la valeur de leur offre ne dépasse pas 50% du montant du contrat d'achat.

À l'égard des procédures pour la résolution des conflits entre les États, l'article III aborde cette question. Ainsi, tout différend doit si possible être réglé par des négociations bilatérales afin d'examiner les causes de discriminations pénalisatrices et de trouver une solution. Ces pourparlers ont été particulièrement nécessaires au moment de l'application des nouvelles exigences du code en 1979-80⁽¹⁰⁹⁾.

(109) Pomeranz Morton, op. cit. p. 1237.

Ainsi, s'il y a échec des discussions bilatérales et aucun règlement négocié n'est possible, l'article VII prévoit utiliser le mécanisme d'ententes multilatérales, dans le cadre des auditions du comité de règlement du GATT. Il est intéressant de remarquer que le code sur les approvisionnements gouvernementaux oblige ce comité à trouver une solution dans les trente jours suivant le dépôt de la plainte. Ce dernier règlement diffère fortement de la procédure d'entente du GATT, dans les cas de conflits pour dumping ou subvention. L'article VIII de son côté, a trait aux exceptions d'achats permises par le code. Celui-ci exclut les gouvernements locaux ainsi que les petites et moyennes entreprises. Cette dernière spécification a par ailleurs été incluse, à la demande des Etats-Unis.

b) Réglementation américaine:

Nous avons présenté jusqu'à maintenant la nouvelle réglementation du GATT à l'égard des approvisionnements gouvernementaux à laquelle les Etats-signataires doivent se soumettre. Toutefois, nous allons démontrer dans cette seconde section que les Etats-Unis, malgré la signature de cet accord, ont toujours maintenu en vigueur des mécanismes administratifs et juridiques pouvant évincer les soumissions étrangères.

Ainsi, la discrimination contre les importations, dans les achats de marchandises par les gouvernements, est explicite sous la loi américaine et implicite dans les pratiques administratives des autres pays⁽¹¹⁰⁾. Cela veut dire qu'aux Etats-Unis, il existe des lois internes vouées aux restrictions volontaires du gouvernement américain, à l'égard des soumissions étrangères. Chez les partenaires commerciaux des Etats-Unis, il n'y a pas de lois spécifiques en tant que telle. Le protectionnisme établi pour les achats gouvernementaux, tient lieu de la coutume au sein des procédés de sélection exécutés à cet égard. Dans les deux cas toutefois, il faut une volonté politique claire, pour permettre la mise au rancart des lois et coutumes discriminatoires et le respect des ententes internationales, signées à Genève en 1979 à la fin de la ronde de Tokyo.

Il va de soi qu'aucun pouvoir coercitif légal en droit international ne peut dicter aux Etats une ligne de conduite spécifique à suivre. Le droit international, création artificielle de la volonté des Etats de vouloir régler leurs rapports, n'a aucune valeur juridique réelle, devant les systèmes légaux et politiques organisés des sociétés civiles.

(110) Cline William R., op. cit. p. 129.

Ainsi cette méthode implicite d'exclusion des soumissionnaires étrangers chez les partenaires commerciaux des Etats-Unis s'exécute de différentes façons. En effet, plusieurs producteurs américains ont été aux prises avec certaines pratiques déloyales en Europe, comme: ⁽¹¹¹⁾

- 1- Des refus catégoriques de la part des dirigeants gouvernementaux, d'accepter des soumissions étrangères.
- 2- Certains gouvernements publiaient des avis d'achats, simplement dans leur pays et oubliaient volontairement de transmettre le message aux producteurs étrangers.
- 3- Les avis parvenaient aux producteurs étrangers, mais après la date limite de soumission.
- 4- Plusieurs gouvernements demandaient des caractéristiques techniques tellement précises ou spécifiques, dans le but de s'assurer que les producteurs étrangers ne pourraient rencontrer de telles normes.
- 5- On fixa aussi de vagues standards pour qualifier un fournisseur, si bien qu'un producteur étranger ne savait jamais s'il était apte à répondre aux critères demandés.
- 6- Enfin, plusieurs producteurs américains se sont vu donner des réponses obscures, ou non-disponibles, à leur requête demandant une justification à l'échec de leur offre.

(111) Graham Thomas R., op. cit. p. 29.

Néanmoins, la nouvelle réglementation du GATT a prévu plusieurs restrictions à cette sélectivité frauduleuse. Les pays européens qui ne respectent pas aujourd'hui les règlements actuels, seront perçus comme malhonnêtes et peu conséquents avec leur signature de 1979. Dans cette perspective, une certaine forme d'obligations morales internationales remettent en question les pratiques coutumières de certains pays. Ceci n'est malheureusement pas le cas de la loi américaine sur les achats gouvernementaux.

En effet, la loi sur les achats publics aux Etats-Unis est une des législations les plus restrictives pour le commerce international. Elle demeure même aujourd'hui, une source de problèmes quotidiens pour les industriels étrangers, qui soumissionnent aux appels d'offres du gouvernement américain. Il faut naturellement comprendre tout d'abord que cette loi, adoptée par le Président Hoover en janvier 1933, avait pour but de protéger les producteurs locaux au moment de la crise économique. Toutefois, l'inertie subséquente des législateurs à Washington pour modifier cette législation, démontre bien une volonté ferme des politiciens, de maintenir les restrictions sur les marchés d'Etat à l'égard des importations étrangères. Dans cette optique, cette loi de 1933, spécifiait clairement que les biens achetés avec les fonds fédéraux, pour utilisation gouvernementale ou la réalisation

de travaux publics, devaient être d'origine nationale à 51%. Aussi, les matières brutes, utilisées dans la fabrication de produits finis, devaient être substantiellement domestiques; sans toutefois préciser le pourcentage exact⁽¹¹²⁾.

Devant de tels barèmes, cette législation posait quatre conditions, justifiant l'achat de biens étrangers. A notre avis, ces conditions sont tellement vagues, qu'elles incluent toutes les possibilités d'acheter américain et restreindre les importations. Ainsi le gouvernement de Washington achètera à l'étranger si:

- 1- Acheter des biens domestiques est contraire à l'intérêt public.
- 2- Le coût des biens domestiques n'est pas raisonnable.
- 3- L'utilisation de ces biens est faite à l'extérieur des Etats-Unis.
- 4- Le bien demandé n'est pas disponible sur le marché domestique; du moins en quantité suffisante.

Ainsi, la première clause sur l'intérêt public est sans aucun doute la clause la plus vague, et la plus puissante pour justifier cette loi américaine. En effet, l'intérêt public peut dépendre d'une multitude de facteurs, mais surtout des intérêts politiques chez les dirigeants en place. Dans ce contexte, toutes les offres peuvent être rejetées, au nom d'un tel motif.

(112) Pomeranz Morton, op. cit. p. 1268.

La seconde raison est aussi protectionniste que la première. En effet, afin de mieux protéger les producteurs nationaux américains, la loi sur les achats gouvernementaux s'est permise de fixer des marges à la hausse, entre le soumissionnaire local et étranger. En d'autres termes, l'industriel américain, conscient de la rude compétition à l'échelle internationale, peut néanmoins établir un prix plus élevé, que les étrangers, et s'assurer quand même l'obtention du contrat. Cette clause est tout à fait discriminatoire et contraire à l'esprit du GATT. De même, elle est inconcevable en terme d'efficacité économique et de maximisation du rapport qualité-prix. Dans cette perspective le gouvernement américain fixe les normes suivantes: une différence de 6% entre le prix local et celui de l'étranger était permise par le gouvernement, pour toutes les firmes industrielles soumissionnaires. Seules les PME et les industries situées dans des régions économiquement sous-développées étaient exclues de cette règle. Dans ces derniers cas, la marge s'élevait à 12%. Malgré ces chiffres, Washington a toujours considéré, qu'un écart de 25% s'avérait le seuil critique toléré. Devant une telle différence, il n'est pas surprenant de constater l'inefficacité économique de plusieurs firmes industrielles américaines.

Cependant, le département de la défense affiche

le scandale le plus éclatant. En effet une marge de 150%, en faveur du producteur américain, est permise dans l'obtention des contrats d'armements. Bien que déplorable, cette protection est parfaitement compréhensible, car dans les secteurs d'armements, la compétition internationale est féroce. Sans une protection efficace, l'industrie d'armements aux Etats-Unis pourrait être sérieusement affectée. Taiwan, la Corée et surtout le Brésil sont devenus depuis plusieurs années des fabricants importants d'armes conventionnelles et sophistiquées.

En vertu de tels barèmes protectionnistes, la loi américaine sur les achats gouvernementaux a été dispendieuse jusqu'à maintenant pour Washington. Déjà en 1954, le rapport de la commission Randall, chargée d'étudier les politiques d'achats du gouvernement, déclara que l'Etat pourrait sauver annuellement 100 millions de dollars, en éliminant la loi du "Buy American" et en permettant une meilleure compétition en provenance de l'étranger⁽¹¹³⁾. De la même manière, en 1974, une étude faite par l'institution Brookings aux Etats-Unis démontra que les importations auraient été supérieures de 1 milliard de dollars, en l'absence de discriminations sur les politiques d'achats⁽¹¹⁴⁾.

(113) Metzger Stanley, "Lowering non-tariff barriers", Washington, The Brookings Institution, 1974, p. 35

(114) Cline William R., op. cit. p. 193.

Nous pouvons donc constater la force restrictive de cette loi, face aux soumissions étrangères; mais aussi les conséquences économiques malheureuses à l'égard des coûts, déboursés par le gouvernement américain pour se procurer les biens dont il a besoin.

Les restrictions pour les soumissionnaires étrangers aux Etats-Unis, sont également compliquées par l'indemnité des gouvernements locaux vis-à-vis la nouvelle réglementation du GATT, le double palier de gouvernement multiplie les interférences et les restrictions publiques. Ainsi, les gouvernements d'Etat, comme certaines municipalités, sont libres de procéder aux arrangements restrictifs qui les satisfont. Soulignons cependant que les villes ont généralement des politiques d'achats similaires à celles de Washington. Ceci est justifié par l'importance des implications monétaires, déboursés par le gouvernement fédéral dans plusieurs projets municipaux. Toutefois un sondage exécuté en 1967, auprès des gouvernements des Etats, indiquait que vingt d'entre eux avaient des politiques restrictives d'achats, égales sinon supérieures, à celles de Washington⁽¹¹⁵⁾. En l'absence d'une réglementation à leur égard, il serait surprenant que la situation se soit améliorée depuis cette époque.

Lors de la ronde de Tokyo, les négociateurs ont

(115) Metzger Stanley, op. cit. p. 49.

décidé d'appliquer la nouvelle réglementation aux listes d'agences gouvernementales, soumises librement par chaque partenaire. Afin de maintenir la protection traditionnelle de la loi américaine sur les approvisionnements gouvernementaux, Washington a exclu de sa liste proposée, les départements et institutions gouvernementales suivantes⁽¹¹⁶⁾.

- 1- Le département du transport et d'énergie.
- 2- L'autorité de la vallée de Tennesse.
- 3- Le département de la défense.
- 4- La corporation des ingénieurs.
- 5- Le bureau des réclamations.
- 6- Le département de l'intérieur.
- 7- Le service postal.
- 8- La corporation sur les communications par satellite.
- 9- Amtrack et Conrail.

Ces exclusions représentent des départements et agences qui sont considérés comme d'importants acheteurs de biens industriels.

L'importance des PME aux Etats-Unis inquiétait le Congrès, à l'époque des négociations sur les approvisionnements gouvernementaux. Les représentants et sénateurs

(116) Graham Thomas R. op. cit. p. 30.

croyaient que la nouvelle réglementation émise réduirait la préférence pour les petites entreprises en vigueur sous une loi américaine⁽¹¹⁷⁾. En effet, une législation aux Etats-Unis dite: "loi sur les petites entreprises" assure que les PME ont leurs justes parts dans les achats gouvernementaux. De cette manière, en faisant des appels d'offres, Washington voit à ce que les industriels des petites et moyennes entreprises, concernés par un contrat gouvernemental, soient sur la liste des soumissionnaires. Cette opération est exécutée par une bonne publicité à leur égard et en leur permettant un temps convenable, d'organiser une offre raisonnable⁽¹¹⁸⁾. Devant les exigences d'une telle réalité, l'exécutif décida, au bon plaisir du Congrès, d'exclure les PME du code.

Malgré l'engagement des Etats-Unis en 1973, de négocier et de respecter toute entente sur les achats gouvernementaux, la section 301 de la loi sur le commerce de 1974 établit néanmoins un certain nombre de critères indicatifs, permettant au Président de retirer le pays de toute réglementation négociée. Ainsi, la section 301(b) mentionne quatre types de situation, où le Président peut établir des mesures discriminatoires à l'égard des partenaires commerciaux⁽¹¹⁹⁾.

(117) Jackson John, op. cit. p. 165

(118) Metzger Stanley, op. cit. p. 27

(119) Pomerand Morton, op. cit. p. 1294.

- 1- S'il n'existe plus de réciprocité, entre le traitement fait aux Etats-Unis des soumissions étrangères, et celui pratiqué par les étrangers pour les soumissions américaines.
- 2- Si les étrangers ne respectent plus les clauses du code négocié, comme les Etats-Unis entendent le faire.
- 3- S'il n'y a plus de réciprocité pour les opportunités d'achats gouvernementaux entre les Etats-Unis et leurs partenaires.
- 4- Enfin, le Congrès demande au président, dans son rapport annuel, d'apporter des mesures appropriées pour forcer le rétablissement de la réciprocité avec les partenaires commerciaux.

En observant ces conditions, nous voyons que les Etats-Unis recherchent constamment la réciprocité, entre eux-mêmes et leurs alliés commerciaux, dans le traitement fait aux importations. Remarquons que cette réciprocité est toujours établie par rapport aux critères américains, dans l'évaluation d'un litige. Cette attitude justifie le fait que les représailles exécutées sont un moyen de défense et non d'attaque contre leurs partenaires. A ce titre, les sanctions émises visent à compenser le protectionnisme étranger et les difficultés causées aux producteurs locaux américains. Les

Etats-Unis clarifièrent d'ailleurs ce point de vue, en indiquant à leurs partenaires à la ronde de Tokyo, que la section 301 s'appliquerait contre toute discrimination extérieure; malgré la procédure de règlements des disputes prévue par le code dans le cadre du GATT. Notons par ailleurs que la section 301 n'a fait état d'aucune modification ou abrogation en 1974 et 1979. Ainsi, les conditions aux représailles, décrites dans la section 301 de 1974 de même que l'attitude américaine à l'égard de la procédure du GATT sur la réglementation des disputes, permettent à la loi "Buy American" de demeurer pleinement valide. Cette situation est contraire à la promesse américaine de mettre en veilleuse cette législation.

B- LA CRISE DU GATT

1- Cause de cette crise:

a) Facteurs inhérents à l'institution:

Nous avons présenté jusqu'à maintenant, les problèmes posés par les barrières non-tarifaires, à l'expansion du libre-échange international ainsi que la politique américaine à l'égard de ce nouveau protectionnisme. Dans ce contexte, il semble logique de clore ce chapitre par une présentation de la crise vécue au GATT depuis plusieurs années,

car cet organisme a été jusqu'à aujourd'hui, l'outil de promotion du commerce international et directement concerné par ses problèmes actuels et futurs. Ainsi, malgré une baisse importante des tarifs douaniers et d'une certaine réglementation des barrières non-tarifaires, la récession économique internationale des dernières années a incité les partenaires commerciaux à établir des politiques restrictives au commerce et qui sont illégales dans le cadre du GATT. Les défaillances des Etats aux principes de libre commerce ont été une conséquence importante à la crise de confiance et de légitimité vécue par le GATT plusieurs années. Cette situation présente est avant tout soutenue comme nous allons le voir, par plusieurs causes externes et internes à la structure de l'institution. Il faut ajouter aussi une inefficacité chronique des mécanismes de règlements des disputes entre les Etats.

Mentionnons en premier lieu, que dès sa fondation, le GATT était déjà condamné à subir un jour ou l'autre, une crise de confiance remettant en question son rôle et son efficacité. Cette crise est fondée sur une double perception des mécanismes qui doivent régulariser le fonctionnement de l'institution. En d'autres termes, le GATT a été initialement perçu par deux écoles différentes: les pragmatiques et les

légalistes (120).

Pour les pragmatiques, l'accord général sur les tarifs douaniers est avant tout un guide de références dans l'élaboration des politiques commerciales chez les États-signataires. Chaque décision au sein de l'institution doit être prise par négociation et consensus politique. Le GATT n'est donc pas, de ce fait, une ligne de conduite obligatoire à respecter. Jusqu'à maintenant, les pays de l'Europe de l'Ouest tentent consciencieusement les États pragmatiques et appliquent au sein de la communauté économique ce type d'approche. De leur côté, les "légalistes" ont un autre point de vue de la signification du GATT. En effet, ce pacte vise à fournir un ensemble de règles qui imposent les limites justes et équitables à l'élaboration des politiques commerciales pour tous les États signataires. Dans cette perspective, sans être des lois obligatoires, les règles du GATT ont un caractère formel et engageant pour les membres; car en signant un tel accord, les États s'engagent à respecter leur signature. Les États-Unis se sont faits jusqu'à présent les défenseurs de la théorie légaliste.

En vertu d'un tel point de vue, les réactions américaines, à l'égard des politiques commerciales de leurs

(120) Gadbar Michael, "The outlook for GATT as an institution" in "Managing Trade Regulations in 1980s", par: Seymour J. Rubin (et al), Totowa, N.J., Rowan and Allenheld 1984, p. 42.

allées européennes, sont donc compréhensibles. Par ailleurs, ces politiques embarrassaient le secteur industriel des Etats-Unis. Toutefois, malgré leur attitude légaliste, les Américains ne peuvent guère donner l'exemple à ce sujet. En effet, ils ont à maintes reprises subordonné au second rang, la réglementation du GATT, lorsqu'elle entraînait en conflit avec les lois du Congrès. Cette distorsion aux Etats-Unis s'explique surtout par une hostilité chronique des congressistes à l'égard du GATT. On ne peut oublier que le Congrès américain n'a jamais entériné par un vote majoritaire de deux tiers l'accord général sur les tarifs douaniers. La participation des Etats-Unis aux négociations commerciales de 1946-47, fut mandatée par un accord exécutoire, autorisé en vertu d'une extension de "l'accord sur le commerce" de 1945, permettant à l'exécutif de participer à cette rencontre multilatérale. Toutefois, le pouvoir législatif refusa d'entériner les résultats des négociations⁽¹²¹⁾. Un tel refus, de la part du pays le plus puissant à l'époque, venait porter un sérieux coup à la crédibilité du GATT en tant qu'institution. D'autant plus que les Etats-Unis s'étaient faits les porte-paroles d'une libéralisation accrue du commerce.

(121) Jackson John, op. cit. p. 145.

Aux Etats-Unis on fait cependant reposer la crise du GATT sur deux facteurs spécifiques, externes à l'institution: 1- la création de la CEE. 2- l'entrée d'un nombre important de pays en voie de développement. Ainsi, la création de la Communauté Economique Européenne à la fin des années 50, a remis en cause l'intégrité du GATT, comme institution promouvant le commerce multilatéral. En effet, en tant qu'organisme de coopération et de développement du commerce régional, la CEE a violé le premier principe de la charte à l'égard de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée. La CEE établissait des rapports et des privilèges spéciaux pour les membres du traité régional, qui excluaient les pays extérieurs à cet accord et les désavantagèrent sur le plan des possibilités d'exportations. La clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée avait pour but de corriger un tel déséquilibre, en permettant aux autres Etats, s'ils arrivaient à répondre aux **conditions** demandées par l'entente régionale, de jouir des mêmes avantages. Or le traité de Rome ignorait un tel principe, inapplicabile de toute façon, en vertu justement de la dimension régionale de l'accord européen.

Dans un autre temps, l'entrée importante de pays du Tiers-Monde, dès le début des années 60, a contribué aussi selon les Américains, à l'inefficacité du GATT. En effet,

le consensus créé aux premières négociations, entre des partenaires aux économies semblables, a été altéré, voire détruit, par des pays au développement économique très différent. D'autre part, le mode décisionnel a été transformé par un changement du nombre de partenaires. Cela signifie, qu'il est devenu difficile sinon impossible, depuis plusieurs années de réaliser des accords commerciaux, où tous les Etats-membres y agréent pleinement. Depuis lors, les négociateurs se chargent d'insérer un certain nombre d'exclusions pour les Etats qui ne peuvent respecter les obligations des ententes multilatérales, à cause des intérêts économiques nécessités par leur niveau de développement. Donc, le consensus général, autour du libre-échange international, a été altéré par certains pays qui profitent des ouvertures de marchés, et qui demeurent en même temps protectionnistes. Dans cette perspective, on constate que les Etats-Unis ont un point de vue très accusateur, dans leur compréhension de la crise du GATT.

Selon les Etats-Unis toujours, cette hétérogénéité entre les économies des pays membres, de même que des questions plus complexes, abordées lors des deux dernières négociations multilatérales, ont mis au grand jour, les déficiences de la structure décisionnelle du GATT. Celle-ci

serait également aggravée par l'absence d'un vote proportionnel. En effet, afin de corriger les défauts du processus de décision du GATT, les Américains ont proposé lors de la ronde de Tokyo, un vote proportionnel pour les prises de décisions importantes. Celui-ci serait basé sur l'importance de chaque nation au sein de l'institution. En d'autres termes, plus un Etat est important, davantage sera le nombre de votes qui lui seront consacrés. Il va de soi que les Etats-Unis recherchaient un moyen de s'attribuer une importance réelle sur les autres Etats au sein du GATT, et un poids décisionnel sans conteste. Naturellement cette proposition a été refusée par les autres partenaires commerciaux en la considérant comme non-négociable. Cette dernière divergence entre les Américains et leurs alliés commerciaux, soulèvent encore de nos jours, la critique aux Etats-Unis, envers la ronde de Tokyo. En effet, cette négociation n'a su engager la réforme du GATT, comme institution, telle qu'inscrit sur la liste des priorités américaines en 1973. (122)

Du côté canadien, on attribue l'existence de la crise au sein du GATT, aux codes négociés à la ronde de Tokyo. Ceux-ci ne s'insèrent pas au sein de l'accord général, mais sont plutôt des extensions à la charte de 1947. Par ailleurs,

(122) Gadbaw Michael, op. cit. p. 38.

ces nouveaux règlements issus de la ronde de Tokyo, sont basés sur le principe de la clause ~~conditionnelle~~ de la nation la plus favorisée. Cette approche contraste évidemment, avec la clause inconditionnelle sur laquelle repose la charte⁽¹²³⁾.

Dans ce contexte, les Américains, soucieux de restructurer le GATT, ont fixé des moyens et des objectifs précis, afin que cette institution puisse retrouver sa validité et son efficacité. Mais surtout, qu'elle soit capable d'affronter les problèmes ultérieurs des années 90 et 2000 reliés au commerce international. Tout d'abord, l'approche empruntée questionne le rôle du GATT, en tant que moteur du libre-échange international: le GATT doit-il être la dynamique à la volonté des Etats, d'ouvrir leurs frontières ou bien le coordonnateur des pourparlers, fondé sur le bon vouloir des pays, d'élargir le commerce mondial? Evidemment, pour les Américains, on ne peut forcer aucun Etat à libéraliser les échanges mondiaux, sans l'existence au préalable, d'une volonté politique et économique. Jusqu'à présent, le GATT a peut être été un organisme qui n'a pas su amener des formules adéquates et innovatrices pour encourager l'élargissement et le respect par les membres, des règles et accords établis. D'autre part, le GATT a été incapable de fixer une

(123) Jansen Gordon, op. cit. p. 4.

procédure de règlement, permettant efficacité et équité entre les parties. Ces failles ont affaibli l'institution, qui est largement perçue aujourd'hui comme inefficace, justifiant ainsi son contexte de crise⁽¹²⁴⁾.

Les Américains croient donc que le GATT doit re-devenir une institution forte par la voie d'un forum international qui permettrait une meilleure coordination des politiques nationales. Cet objectif pourrait se réaliser par un examen et une compréhension multilatérale à l'égard du contenu des diverses politiques nationales chez les membres, sujettes à affecter le commerce. Ainsi, cette façon de procéder pourrait accroître le dialogue et les solutions négociées, afin d'éviter tout conflit entre les Etats. Cette approche face aux problèmes et aux solutions, selon les Américains, encouragerait le GATT à jouer un rôle de dynamique à l'unification des pays et lui permettrait de retrouver ainsi sa crédibilité perdue. Cette nouvelle légitimité laisserait la voie libre à cette institution, de pouvoir rappeler à l'ordre, les pays en faute et maintenir le commerce international, plus ouvert et mieux-coordonné, entre les Etats. Ainsi, les risques de protectionnisme chez les Etats-membres diminuerait donc sérieusement.⁽¹²⁵⁾ Les solutions américaines aux problèmes du GATT, transmettent bien le désir

(124) Gadbow Michael, op. cit. p. 38

(125) Gadbow Michael, op. cit. p. 45.

des Etats-Unis, de contrôler les politiques commerciales et économiques de leurs alliés. Cet objectif pourrait être atteint en redonnant une légitimité à un organisme multilatéral qui exécuterait un contrôle plus efficace et mieux accepté, auprès des membres-signataires.

B- Les défaillances de la procédure de règlement des disputes:

Une des raisons importantes expliquant la crise du GATT depuis plusieurs années, s'avère les défaillances de la procédure de règlement des disputes entre les Etats. En effet, celle-ci est demeurée inchangée, malgré les faiblesses reprochées par les Etats. D'autre part, les partenaires commerciaux à la ronde de Tokyo, ont été incapables de formuler de nouvelles procédures d'ententes à l'amiable, lors de conflits pour dumping ou subvention. N'oublions pas que ce sont les sources de litiges les plus fréquentes entre les Etats⁽¹²⁶⁾.

Dans ce contexte, si une cause est amenée devant le GATT, celui-ci procède de la manière suivante pour tenter de réconcilier les parties en présences. L'article XXIII de la charte initiale fournit le cadre général de règlement de disputes, en spécifiant que l'accord général sur les tarifs

(126) Lazar Fred, op. cit. p. 225.

douaniers est une entente internationale. Les parties signataires ont consenti pleinement à accepter les obligations et les concessions qu'elle demandait, pour permettre l'ouverture des marchés et l'expansion du commerce international. A partir du moment où un Etat signataire ne respecte plus ses engagements et cause un tort à un autre pays, celui-ci a le droit légitime de cesser toute concession à l'égard du pays fautif, jusqu'à ce que ce dernier arrête ses manœuvres commerciales injustes, comme par exemple un dumping, et répare le tort causé à la partie plaignante.

A cette approche des "représailles réciproques" soulignée par l'article XXIII, le GATT forma également un comité international des signataires, chargé de régler les disputes. Celui-ci est composé d'un panel de cinq personnes qui doivent enquêter sur les problèmes soumis, afin d'y apporter des solutions. Ce comité est prêt à entendre les pays en litige, mais demande à la partie plaignante, d'exécuter le test du "tort matériel" en suivant les normes du GATT. Cette exigence a pour but de démontrer la validité du litige et du tort causé et de faciliter la procédure d'enquête et le jugement rendu.

Le GATT, en tant qu'organisme issu de la conciliation des Etats-membres n'a pas la juridiction d'un tribunal international. Dans ce contexte, le comité de règlement des

disputes est très mal placé, pour imposer des sanctions à la partie fautive. Le panel émet plutôt des recommandations aux deux parties, qui ont pour objectif les concessions mutuelles et la bonne entente. Le rôle de ce comité s'arrête à cet endroit, car les pays impliqués dans un litige, sont libres d'accepter ou de rejeter les recommandations. Cependant, en se présentant devant le GATT, les deux parties veulent généralement trouver une solution négociée et non rechercher la confrontation. En connaissant les limites potentielles dédiées au comité international sur les disputes, les parties en litige auront en principe tendance à accepter le compromis, proposé au sein des recommandations.

Malgré les apparences et les principes établis, ce système est inefficace. Par exemple, la neutralité des personnes nommées au comité a souvent fait défaut. Celles-ci, mandatées par leur gouvernement pour siéger sur le panel, n'ont pu jusqu'à maintenant s'en détacher complètement et ont fait part de partialité dans leur jugement; particulièrement si leur pays est au sein du litige. Les Etats-Unis ont toujours contesté ce comité de règlement, car ils ont eu leur part de problèmes dans des litiges commerciaux avec des partenaires comme l'Europe. D'autre part ce panel n'a jamais pu résoudre équitablement les problèmes, lorsqu'étaient aux prises deux pays de différentes tailles⁽¹²⁷⁾. De leur côté,

(127) Jackson John, "The jurisprudence of international trade: The DISC case in GATT", American Journal of International Law, vol. 72 (1978), pp. 754-755.

les Canadiens, au sein du rapport de la commission McDonald, ont très bien résumé les défauts de la procédure de règlement du GATT en trois grands points:

...L'absence de modalités efficaces de surveillance et d'exécution, le recours plus fréquent à des mesures de protection non-prévues par le GATT, et le non-respect des recommandations des groupes spéciaux du GATT. (128)

Dans cette perspective, afin de démontrer factuellement les réalités de notre approche à l'égard du déclin industriel des Etats-Unis, de leurs réactions internes par un accroissement du protectionnisme administratif et juridique, et de la crise vécue par le GATT, nous allons maintenant nous arrêter sur l'étude de trois cas vécus. Ceux-ci ont touché directement et indirectement, à des époques différentes, le plus gros partenaire commercial des Etats-Unis: le Canada.

(128) Gouvernement du Canada, "Rapport de la Commission McDonald", op. cit. p. 30^e.

CHAPITRE III: CAS ETUDES

A) L'IMPLANTATION DE L'USINE MICHELIN EN NOUVELLE-ECOSSE: 1969

1. Historique du problème

a) Pneu radial et retard technologique des Etats-Unis

Au cours des quelques pages suivantes, nous porterons notre attention sur le conflit commercial canado-américain causé par l'implantation de l'usine de pneus Michelin en Nouvelle-Ecosse à la fin des années 60. Nous allons démontrer à travers ce litige, l'efficacité du contingent juridique de protection commerciale aux Etats-Unis, par l'implantation de droits compensatoires contre des importations ou des politiques sur le commerce jugées injustes à Washington. Il est important de noter en débutant ce chapitre que les cas-études abordés n'ont pas comme objectif de trouver un bouc-émissaire spécifique. Il s'agit plutôt de présenter le litige en focalisant sur les arguments canadiens et américains, afin de voir comment les Etats-Unis ont pu tirer profit de leur partenaire canadien, au sein des problèmes étudiés.

Mentionnons en premier lieu que la querelle Ottawa-Washington en 1972, n'aurait jamais pris l'ampleur connue,

sans le soutien de deux facteurs conjoncturels: 1- l'expansion du marché pour le pneu radial. 2- Le retard technologique de firmes américaines pour ce type de pneu, par rapport à leurs concurrents européens. En effet, entre 1965 et 1976, le marché pour le pneu radial va connaître une expansion importante aux Etats-Unis et au Canada, tandis que le pneu à plis traditionnels fut graduellement délaissé par le consommateur. Cela signifie donc qu'au milieu des années 60, le pneu radial accaparait moins de 10 pour cent du marché nord-américain. Dix ans plus tard, il totalisait 60 pour cent des ventes avec 200 millions de pneus aux Etats-Unis. D'autre part au Canada, aucune entreprise de pneus ne s'était lancée dans la fabrication de pneu radial. Celles-ci connaissaient par ailleurs une capacité excédentaire pour le marché de pneus traditionnels. Ainsi donc, au début des années 70, l'industrie pneumatique nord-américaine était en crise, car le marché traditionnel devenait de plus en plus saturé et les fabricants n'avaient pas l'équipement et les connaissances techniques requises pour une nouvelle gamme de pneus radiaux de plus en plus en demande.

Les problèmes de liquidité en Amérique du Nord dès 1965, avaient forcé les entreprises américaines comme Goodyear et Firestone, à diriger l'écoulement de leurs produits vers

l'Europe. En effet, les fabricants européens comme Dunlop, Pirelli et Michelin orientaient depuis le début des années 50, leurs recherches et leurs productions de pneus vers le radial, et délaissaient graduellement le pneu traditionnel. Cependant à cette époque, les perspectives de ventes en Europe pour le pneu traditionnel étaient encore excellentes. Cette situation a permis aux fabricants américains de pneumatiques, de s'accaparer 30% du marché européen, soit 150 millions de pneus vendus entre 1966 et 1971⁽¹²⁹⁾. Cette orientation pour le pneu radial, chez les fabricants européens dans les années 50 et 60, malgré les faiblesses du marché à l'époque, était néanmoins une sage décision. En effet, le potentiel de ventes était nettement présent, d'autant plus que le pneu radial offrait des caractéristiques techniques et une durabilité supérieure au pneu standard. En d'autres termes, le surclassement du pneu traditionnel avec lequel les firmes américaines faisaient des affaires d'or, n'était qu'une question de temps.

De ce fait, dès le début des années 70, les perspectives à moyen termes (5 ans) laissaient prévoir une baisse graduelle des ventes pour le pneu standard de même qu'une hausse accrue de la demande pour les pneus radiaux.

(129) Menzies Hugh "Michelin steps up its radial attack on Akron", Business Week (14 août 1971), p. 40.

Cette situation vint évidemment prendre au dépourvu les compagnies de pneus situées à Akron dans l'Etat de l'Ohio, car elles n'avaient pas prévu quelques années auparavant, de telles modifications structurelles au marché des pneumatiques. Dans ce contexte, les cinq géants de l'industrie du pneu aux Etats-Unis: Goodyear, Firestone, Goodrich, General Tire et Uniroyal ont investi entre 1971 et 1976, 600 millions de dollars pour combler le retard et mettre au point leur pneu radial⁽¹³⁰⁾. Ainsi dans le cas de Goodyear par exemple, le premier pneu radial à sortir de ses usines, fut en décembre 1972. Pendant ce temps, la firme Michelin, qui avait maîtrisé dès 1948 la technique du radial, fut en mesure de s'accaparer une bonne part du marché aux Etats-Unis.

b) La venue de Michelin en Amérique du Nord:

Il est intéressant de constater que les Etats-Unis furent les premiers à approcher la compagnie Michelin, et non le Canada, pour son implantation en Amérique du Nord. En effet, les dirigeants de la compagnie Ford de Détroit et la chaîne de magasins à rayons Sears Roebuck de Chicago demandèrent à Michelin en 1965, de développer un pneu radial

(130) Collaboration. "Monsieur Bib meets the Akron Five" Forbes Magazine, (15 avril 1973), p. 55.

de taille nord-américaine⁽¹³¹⁾. L'expérience de la firme française en la matière justifia le choix des entrepreneurs américains. Malgré quelques hésitations et réticences, les dirigeants de Michelin à Paris décidèrent de répondre positivement à la demande des Américains. Plusieurs raisons justifiaient leur action. Tout d'abord, la compétition dans l'industrie du pneu en Europe était très rude. Bien que Michelin détenait en France 50% du marché, les firmes Dunlop et Pirelli suivaient de très près. De même, la venue des concurrents américains dans la seconde moitié des années 60, allaient éroder les parts de marchés existantes. Ensuite, les possibilités d'un large marché pour le pneu radial en Europe devaient encore attendre quelques années. La quatrième raison fut sans doute la plus convaincante. En effet, les dirigeants de Ford et de Sears présentèrent aux dirigeants de Michelin, un tableau prometteur pour les ventes de pneus radiaux aux Etats-Unis, où l'on prévoyait qu'entre 1965 et 1970, 8 millions de pneus radiaux seraient vendus sur le territoire américain. D'autre part, Ford garantissait à Michelin un contrat d'achat permanent de pneus radiaux, car la compagnie avait l'intention d'installer ce type de pneu sur les modèles haut de gamme (Continental, Thunderbird, etc.)

(131) Collaboration, Forbes Magazine, p. 55.

Sears signa aussi à cette époque, un contrat d'approvisionnement auprès de Michelin, avec comme unique condition, l'inscription du nom "Sears" dans la mise en marché des pneus. Cette solution de compromis n'était que temporaire selon les dirigeants de Michelin, car à cette époque, ils avaient la ferme intention de s'installer en Amérique du Nord et de fabriquer des pneus sous le propre nom de la compagnie.

Ainsi entre 1966 et 1972, Michelin approvisionna entièrement les usines d'automobiles de Détroit, dans leurs demandes de pneus radiaux, dépassant en 1970 trois millions d'unités annuelles. Ce chiffre représentait plus de 50 pour cent du marché américain pour ce type de pneu, cette année-là. Par ailleurs, au cours de cette période, la rumeur circulait que Michelin avait l'intention de construire une usine de pneumatique en Amérique du Nord. Pour les Américains, il était normal que la firme française souhaite s'installer aux Etats-Unis, en vertu du marché potentiel énorme. D'autre part, afin d'éviter des coûts de transports et de douanes, Michelin trouvait économiquement logique et rentable de s'implanter sur le continent nord-américain. La destinée de Michelin semblait donc tracée, nul été de l'intervention du Canada qui vint "mêler le scénario" et voler aux Américains l'implantation d'une firme aussi importante. A

cet égard, nous pouvons dire que les Etats-Unis, dans ce dossier, ont été frustré par leur voisin du Nord.

En effet, le Canada entre dans l'arène à l'été 1967. Précisons tout de suite que le gouvernement fédéral sera mis au courant du projet Michelin, simplement au début de 1969. Ainsi, l'histoire de Michelin au Canada débute donc à Montréal, à l'été 1967, alors que Robert Manuge, vice-président de "Industrial Estates Limited" vint rencontrer les représentant de la firme Citroen au Canada. Industrial Estates Limited est une compagnie de la couronne du gouvernement de la Nouvelle-Ecosse ayant comme mandat d'attirer des entreprises dans cette province⁽¹³²⁾. Ainsi, Manuge était au courant de la rumeur d'une éventuelle implantation de Michelin en Amérique du Nord. Il avait décidé de rencontrer les représentants de Citroen pour faciliter les contacts avec Michelin. Il faut savoir que Michelin et la firme Automobiles Peugeot sont les principaux actionnaires de la compagnie Citroen. Après s'être fait confirmer la rumeur, Robert Manuge décida d'écrire à François Michelin, président de cette compagnie, dans le but de vanter les attraits d'un établissement d'opérations manufacturières en Nouvelle-Ecosse. L'argument le plus convaincant fut sans doute la présence d'un important port de mer permettant de

(132) Dack W.L. "How Michelin came to Nova-Scotia", Financial Post, (19 décembre 1970), p. 13.

desservir les marchés canadiens et américains. Dans une lettre envoyée à Manuge en janvier 1968, François Michelin confirma que la compagnie réalisait alors des études d'investissements pour l'expansion de ses opérations dans les pays occidentaux. L'Amérique du Nord à ce titre, faisait partir des projets d'usines que comptait bâtir la firme de pneus à travers le monde.

En vertu de tels engagements, Manuge se rendit à Paris en février 1968, rencontrer l'exécutif de Michelin pour discuter de l'affaire, Par la suite au cours de l'été, les dirigeants de la compagnie firent un voyage en Nouvelle-Ecosse. Michelin demande que les négociations soient faites dans le plus grand secret. A cet égard, une discrétion complète fut respectée. Ottawa et Paris furent mis au courant du projet "Y", qui était le nom de code du dossier Michelin, quatorze mois après le début des négociations entre Manuge et l'exécutif de la compagnie, soit en mars 1969. Par ailleurs lorsque les deux gouvernements nationaux furent renseignés sur le dossier, l'accord entre la province de Nouvelle-Ecosse et Michelin était pratiquement conclu. Cependant, malgré l'état du dossier, le gouvernement de Gaulle exerça de nombreuses pressions politiques auprès des dirigeants de Michelin, pour que ces derniers dérogent à l'accord conclu et déménage le site de la future usine dans la province de

Québec. Cette idée du gouvernement français n'eut guère de suite, car De Gaulle quitta la vie politique quelques mois plus tard. De toute façon, l'administration Bertrand à Québec n'exécuta guère de sérieuses pressions pour que Michelin modifie ses projet⁽¹³³⁾.

Si bien qu'en juillet 1969, Frank H. Sobey, président de "Industrial Estates Limited" fit l'annonce officielle de l'implantation de deux usines Michelin en Nouvelle-Ecosse. Ces installations allaient créer en cinq ans, 1800 emplois directs, dans une région économiquement sous-développée et frappée d'un chômage chronique important.

c) Les termes de l'accord

Ainsi, les deux usines Michelin furent érigées à Granton et à Bridgewater en Nouvelle-Ecosse. L'usine de Bridgewater allait être la plus volumineuse disposant d'une surface de 150,000 pieds carrés et créant 1050 emplois directs. Sa production serait axée essentiellement sur la fabrication du fil de fer destiné aux pneus radiaux ceinturés d'acier. L'usine de Granton de son côté, allait créer 750 emplois directs pour la fabrication des pneus radiaux eux-mêmes. On estimait en 1969, la capacité de production de cette entreprise à environ 5 millions de pneus par année.

(133) Dack W.L., op. cit. p. 13.

La direction de Michelin avait par ailleurs indiqué en 1969 que l'usine de Granton se fait consacrée initialement à la production de pneus radiaux pour camions-remorques. Une telle déclaration était logique en soi, car au début des années 70, la demande de pneus radiaux par les compagnies de transports routiers était plus forte que celle fait par les automobilistes. Par exemple aux Etats-Unis, 10 pour cent des pneus vendus pour camions étaient de type radial. Cependant, Michelin avait nettement l'intention d'axer graduellement avec les années, sa production vers les pneus pour les voitures de touristes. Ainsi donc, l'investissement total réalisé au Canada s'élevait à plus de 100 millions de dollars. Ceci était à l'époque, un des investissements industriels les plus importants réalisés au Canada.

Malgré l'attrait que démontrait le marché américain pour la firme Michelin, son implantation au Canada fut en grande partie basée sur les conditions d'investissements et avantages économiques mis de l'avant par les gouvernements fédéral et de la Nouvelle-Ecosse. En effet, les deux paliers de gouvernement financèrent plus de 60 pour cent de l'investissement total réalisé par Michelin en Nouvelle-Ecosse. Ceci exclut tous les bénéfices marginaux dont la firme française a pu tirer profit. A la Chambre des Communes quelques années plus tard, l'opposition affirmait que

le gouvernement d'Ottawa avait financé plus de 90 pour cent du projet Michelin au Canada⁽¹³⁴⁾. Malgré leurs attaques, ce pourcentage s'avérait tout à fait erroné, car l'implication du gouvernement provincial dans cette affaire était de loin, beaucoup plus important.

Ainsi, les deux gouvernements subventionnèrent 20 millions dans la totalité du projet. Ottawa donna cinq millions pour chaque usine et Halifax fit de même. Toutefois, la compagnie de la couronne "Industrial Estates Limited" du gouvernement de la Nouvelle-Ecosse, proposa à Michelin un prêt de 52 millions à un taux d'intérêt préférentiel de 5 pour cent pour la construction des usines. Dans cette mesure, les deux palliers de gouvernements investirent directement et indirectement, 72 millions de dollars. La firme Michelin a également obtenu de la part du gouvernement fédéral plusieurs bénéfices marginaux qui ont été grandement contestés par les autres fabricants de pneus au Canada, tous d'origine américaine. Par exemple, le gouvernement américain impose une taxe douanière de 4.5 pour cent sur tous les pneus fabriqués à l'étranger pour protéger les producteurs locaux. Toutefois cette taxe disparaît si les pneus réalisés à l'étranger sont montés sur les voitures construites au Canada.

(134) Chambre des Communes, Journal des débats, 4e session, 28e législature, 20 juin 1972, vol. 4, p. 3287.

Cette clause est clairement spécifiée dans le pacte de l'auto⁽¹³⁵⁾. Jusqu'en 1970, seules les compagnies comme Good-year ou Firestone installées au Canada, ont joui d'une telle mesure douanière. Or à partir de cette époque, la venue de Michelin au Canada allait accroître son réseau de distribution et aussi l'intérêt pour les fabricants d'automobiles canadiens, à l'égard de la gamme de pneus radiaux offerts par la firme française. N'oublions pas qu'au début des années 70, Michelin est un des maîtres incontestés du pneu radial.

Dans le but de favoriser les ventes de pneus Michelin au Canada, le gouvernement fédéral retira à cette firme, la taxe douanière canadienne de 17.5 pour cent imposée aux pneus fabriqués à l'étranger, pour une période de trois ans. Ceci signifie donc, qu'entre 1969 et 1972, Michelin importa sous franchise ses pneus radiaux directement de son usine de Clermont-Ferrand en France. Cette période de trois ans justifia le temps requis pour la construction des usines en Nouvelle-Ecosse et le début de la production canadienne de pneus radiaux. Cette attribution douanière dédiée à Michelin était en soi une discrimination pure et simple contre les autres fabricants de pneus au Canada qui n'y avaient pas droit.

(135) Menzies High, op. cit. p. 40.

Ottawa et Halifax ont également octroyé à Michelin des réductions fiscales importantes ainsi qu'un amortissement sur deux ans, de tous les investissements de la compagnie en immobilisation et en outillage. Dans cette même veine, le gouvernement fédéral permit à la firme française d'importer sous franchise les machines spécialisées dans la fabrication du pneu radial. Certes il faut comprendre que la production de ce type de pneumatique demandait une machinerie spéciale qui n'existait pas alors au Canada. Ainsi donc, les usines de la Nouvelle-Ecosse débutèrent leur production en décembre 1971 avec un chiffre d'affaires initial de \$3.3 millions de dollars. Toutefois la croissance du marché pour le pneu radial au Canada, permit à la firme Michelin de mettre en marche dès 1972, des plans d'agrandissements des usines évaluées à 41 millions de dollars et qui devaient être terminées en 1975. Devant de tels investissements, le gouvernement central établit une nouvelle période de trois ans pour l'entrée sous franchise de pneus radiaux en provenance de France⁽¹³⁶⁾. De même, le ministère de l'expansion économique et régionale accorda à la firme française une nouvelle subvention de 7.9 millions pour la réalisation du projet. De son côté, le gouvernement provincial de la Nouvelle-Ecosse accorda lui-aussi une subvention de 7.6 millions des-

(136) Baxter Cline, "Ottawa red faced now by the tire deal", Financial Post (6 mai 1972,) p. 13.

tinée à l'expansion des usines et à l'entraînement de la main-d'oeuvre dans la production de pneus radiaux.

A ce titre, à l'égard de la main-d'oeuvre, Michelin a clairement spécifié aux autorités gouvernementales de la Nouvelle-Ecosse, que l'absence de syndicats ouvriers dans l'usine était une condition définitive à sa venue au Canada. Cette attitude de la direction de la firme française a été longtemps désapprouvée et déplorée par le mouvement syndical en Nouvelle-Ecosse.

Les subventions gouvernementales dans l'implantation d'une firme de pneus en Nouvelle-Ecosse, de même que les avantages douaniers et financiers du fédéral ont été à la base de la dispute canado-américaine en 1972 sur les droits compensatoires. En effet, comme nous allons ici le constater, les Etats-Unis n'ont jamais accepté que l'aide gouvernementale du Canada auprès de la compagnie Michelin, serve de tremplin aux exportations de pneus sur le marché américain.

2. Canada-Etats-Unis: Le litige

a) Point de vue des Etats-Unis

L'implantation de la firme Michelin en Nouvelle-Ecosse provoqua de grandes tensions politiques entre le Canada et les Etats-Unis en 1972 et les risques d'une guerre commerciale ouverte entre les deux pays n'étaient pas écartés.

Il faut tout d'abord affirmer que les relations canado-américaines en matière économique n'étaient pas au beau fixe. Premièrement le programme américain de promotions des exportations DISC, créé en 1971, irritait de façon constante le Canada, qui considérait une telle mesure comme discriminatoire et illégale dans le cadre du GATT. Deuxièmement, les Etats-Unis connaissaient à cette époque, leur première balance commerciale déficitaire, qui rendait Washington vigilant à l'égard des exportations et des importations. Dans cette perspective, l'attitude qu'adoptèrent les Etats-Unis dans le dossier Michelin reflétait la conjoncture économique difficile que traversait le pays au début des années 70. Il faut également ajouter à ces motifs que, comme nous l'avons vu, l'industrie du pneu était à ce moment là, en pleine restructuration de ses marchés et de sa production. Le pneu radial connaissait des hausses de ventes annuelles successives, alors que le pneu à pli traditionnel devenait de moins en moins populaire.

Ainsi donc, le litige sur l'implantation de Michelin au Canada prit naissance en août 1971. En effet, les cinq fabricants de pneus de Akron dans l'Etat de l'Ohio, déposèrent à la commission sur les tarifs une plainte contre l'usine canadienne de pneumatiques Michelin. La compagnie américaine

Goodyear a été la première à s'opposer à l'entente franco-canadienne de 1969, et prit à cet égard la tête du peloton de contestation chez les producteurs américains de pneus. La plainte fut donc menée en vertu de la section 303 de la loi sur les tarifs de 1930 qui spécifiait que toute subvention jugée illégale aux Etats-Unis et créant un tort à une entreprise locale était passible de droits compensatoires équivalents à la somme de la subvention reçue ou du tort causé.

Il apparaît donc assez clair que les industriels de Akron s'opposaient aux subventions du gouvernement d'Ottawa à l'endroit de Michelin, de même que la permission d'importer des pneus en provenance de France. Ces diverses mesures selon eux contrevenaient aux règlements du GATT et à la section 303 de la loi sur les tarifs⁽¹³⁷⁾. De même, selon les producteurs américains, le Canada a aussi permis à Michelin d'utiliser la dépréciation accélérée des biens de capitaux pour abaisser les taux d'impositions sous la loi canadienne de l'impôt sur les corporations. Une telle manœuvre fiscale, qui n'est pas pratiquée aux Etats-Unis, porte un préjudice sérieux à l'endroit des producteurs de Akron. Enfin, les différentes concessions sur les taxes foncières, permises par les municipalités où s'implantèrent les entre-

(137) Gouvernement des Etats-Unis, "Federal Register", Washington, Government Printing Office, vol. 38, 8 janvier 1973, p. 1018.

prises, sont interdites, dans le cadre de la section 303.

Pour les Américains, les subventions accordées à la firme Michelin en Nouvelle-Ecosse n'avaient pas comme principal objectif, le développement économique et régional d'une province démunie. Au contraire le Canada recherchait plutôt l'expansion de son commerce extérieur en attirant une firme, intéressée surtout par le marché américain, dans une région géographiquement propice aux exportations à l'étranger. Afin de prouver leurs dires, les Américains soutenaient deux arguments. Tout d'abord, ils affirmaient que le potentiel de production, équivalent à cinq millions de pneus radiaux pour camion par année, était de loin supérieur à la capacité du marché canadien. Deuxièmement, 80 pour cent des pneus produits en 1972 à Granton en Nouvelle-Ecosse furent vendus aux Etats-Unis, permettant d'établir à 35 millions de dollars, le chiffre d'affaires de l'entreprise vis-à-vis les exportations. De même, toujours selon les Américains, Michelin a pu tirer profit des arrangements faits par les gouvernements provincial et fédéral, afin de produire dans des conditions fiscales et tarifaires avantageuses, dans le but d'exporter aux Etats-Unis⁽¹³⁸⁾.

De leur côté, les filiales canadiennes des firmes américaines de pneus, ont fait part au gouvernement fédéral,

(138) Chambre des Communes, Journal des débats, 1ère session, 29e législature, 27 juin 1973, vol. V, p. 5130.

de leur désaccord avec les avantages fiscaux et tarifaires concédés à Michelin. En effet, leur contestation fut élaborée autour d'une double argumentation. Tout d'abord il était ridicule selon eux que Michelin puisse importer des pneus au Canada, afin d'élargir sa gamme offerte au consommateur, alors que l'industrie canadienne du pneu ne fonctionnait pas à pleine capacité. C'était une discrimination qui n'avait pas sa place dans la situation du marché des pneus au Canada. Par ailleurs aux Etats-Unis, les producteurs de pneus avaient demandé au gouvernement d'Ottawa, de justifier la raison pour laquelle il permettait à Michelin d'importer des pneus sous franchise en provenance de l'étranger; alors que les fabricants de Akron s'étaient faits refuser une pareille demande. Il y avait ici matière à discrimination. Ottawa avait établi également d'autres discriminations à l'endroit des producteurs canadiens de pneus, puisque Michelin eut droit à différentes concessions fiscales dans le cadre du MEER, qui étaient inexistantes chez les autres ministères. En d'autres termes, la firme Michelin avait fait une très bonne affaire en s'installant en Nouvelle-Ecosse, car elle a pu jouir de certains avantages financiers et fiscaux, qui s'avéraient impossibles à obtenir, en s'implantant à Montréal ou à Toronto.

Cette façon de procéder désavantageait donc les

concurrents situés dans le centre du Canada. Heureusement depuis 1979, le code sur les subventions du GATT interdit ce genre de discrimination.

Cependant, le cas Michelin et le litige posé avec les Etats-Unis en 1972 mettaient en lumière un problème beaucoup plus complexe. En effet, à Ottawa, le gouvernement canadien était parfaitement conscient que les programmes du ministère de l'expansion économique et régional n'ont jamais plu aux Américains et parfois même les ont irrité. L'implantation de la firme française en Nouvelle-Ecosse est un exemple remarquable. Depuis la signature de l'entente franco-canadienne en 1969, les Américains avaient suivi de très près le dossier Michelin. Par ailleurs, les concurrents aux Etats-Unis n'ont même pas attendu l'entrée sur le marché américain des pneus importés, pour déposer leur plainte. Celle-ci fut faite en août 1971, alors que la production canadienne a débuté en décembre de la même année. Ceci démontre bien le climat d'irritation dans lequel les producteurs de pneus se trouvaient à cette époque. Il faut cependant mentionner que face aux subventions étrangères, les industriels locaux aux Etats-Unis ont toujours été très irritables. Cette situation n'a guère changé aujourd'hui.

Dans cette perspective, la plus grande crainte du Canada, au moment de l'affaire Michelin, se fondait sur le risque que Washington déclare la guerre à toutes les subven-

tions du ministère de l'expansion économique et régional. Ces craintes devaient même être pris très au sérieux. En effet, l'administration Nixon déclara en 1972 au gouvernement fédéral, que les Etats-Unis allaient riposter à toute tactique canadienne à l'égard du commerce extérieur considérée comme injuste pour les producteurs locaux américains⁽¹³⁹⁾. Dans cette même veine, le directeur du conseil exécutif de la politique économique internationale paraissait en février 1973 devant le sénat, afin de rassurer le Congrès sur les intentions du gouvernement, vis-à-vis les subventions étrangères. Il spécifia alors que les Etats-Unis allaient tout mettre en oeuvre pour décourager les subventions chez leurs partenaires⁽¹⁴⁰⁾. Le message fut donc sans équivoques. Les exportations subventionnées jugées frauduleuses et qui créent un tort aux producteurs locaux seraient pénalisées automatiquement par des droits compensatoires.

Les menaces américaines étaient très réelles car deux compagnies de pâtes et papiers: la Dominion Pulp and Paper et la Eddy Pulp and Paper ont été touchées par des droits compensatoires aux Etats-Unis en 1972. Celles-ci avaient

(139) Chambre des Communes, Journal des débats, 1ère session 29e législature, 27 juin 1973, vol. V, p. 5130

(140) Chambre des Communes, Journal des débats 1ère session, 29e législature, 27 février 1973, vol. II, p. 1688

reçu des subventions similaires à celles de Michelin, de la part du MEER, pour la modernisation de l'équipement et l'expansion de leurs usines. Or les exportations de bois aux Etats-Unis furent touchées de droits compensatoires⁽¹⁴¹⁾. Une situation semblable s'est répétée en 1978, alors que la filiale canadienne de la compagnie Honeywell s'est vu imposer des droits compensatoires américains, pour une subvention reçue du Ministère de l'Industrie et du Commerce. En effet, cette compagnie ontarienne s'était fait octroyer en 1977, dans le cadre du Programme pour l'Avancement Technologique Industriel (PAIT) du Ministère de l'Industrie et du Commerce, une subvention de 361,000 dollars pour la recherche et le développement d'un nouveau produit destiné aux lentilles optiques. Or les Etats-Unis ont riposté à cette aide gouvernementale en prétextant que la subvention n'était pas dédiée à la recherche technologique, mais plutôt à la mise en marché de ce produit pour des fins d'exportations. Washington soutenait que la firme "Scully Electronic Systems" avait été la première à mettre au point un tel produit et que Honeywell avait leurré le gouvernement d'Ottawa à cet égard, dans l'obtention d'une subvention malhonnête⁽¹⁴²⁾.

A notre avis, le principal litige dans ces différents exemples n'est pas de savoir si les firmes industrielles ont

(141) Chambre des Communes, Journal des Débats, 1ère Session, 29e Législature, 8 janvier 1973, vol. 1, p. 35.

(142) Gouvernement des Etats-Unis, "Federal Register", Washington, Government Printing Office, vol. 44, 8 janvier 1979, p. 1728.

trompé insidieusement notre gouvernement. La question s'avère plutôt de démontrer que Washington réagit formellement à toutes les subventions jugées malhonnêtes. Dans cette perspective, le résultat à ces litiges est qu'il existe une certaine forme d'ingérence des Etats-Unis dans les affaires gouvernementales de leurs partenaires commerciaux. En ce sens que les dirigeants étatiques doivent tenir compte des conséquences d'une subvention ou d'une politique commerciale interne, lorsque certaines exportations se dirigent aux Etats-Unis, Dans l'affaire Michelin, toutefois, le Canada voyait le problème d'un angle tout autre.

b) Le point de vue du Canada:

Aux yeux du gouvernement canadien, les subventions accordées à Michelin n'avaient rien de répréhensibles, car elles n'avaient causé aucun tort à l'industrie du pneu aux Etats-Unis. Cette affirmation est soutenue par deux arguments de taille. En effet, les montants alloués à la firme française dans le cadre du MEER, ont toujours existé dans le passé. Il apparaissait donc légitime d'inciter par des attraits monétaires, les compagnies à s'installer dans des régions périphériques ou sous-développées du pays. De même, il semble logique que les firmes de pneus de l'Ontario ou du Québec jouissent d'un plus petit nombre de prérogatives fiscales et financières; car ils ont à leur portée un marché important et un réseau de distribution bien organisé que ne

dispose pas Michelin en Nouvelle-Ecosse. A ce titre, le MEER a justement comme objectif de favoriser le développement économique en périphérie. L'étonnement du Canada était aussi fondé sur le fait que les Etats-Unis avaient décidé de mettre des pénalités sur la construction d'une usine⁽¹⁴³⁾. C'était la première fois que les Américains attaquaient ce genre de subventions. Pour le Canada, le cas Michelin devenait un précédent et mettait en lumière toutes les entreprises qui ont reçu le même genre de subventions et la possibilité d'être touché par des pénalités similaires. A Ottawa, la situation en Nouvelle-Ecosse était claire: Il n'a jamais été question de subventionner la fabrication de pneus radiaux dédiés à l'exportation. Au contraire, l'aide gouvernementale n'a servi qu'à la construction des usines et à démontrer à Michelin, que son implantation en Nouvelle-Ecosse était une bonne affaire pour la compagnie et pour cette province. Dans cette optique, le Canada se défend d'avoir dérogé aux principes du GATT. ...

Pour les autorités canadiennes, la crise de l'industrie du pneu au Canada résulte de biens d'autres facteurs que l'implantation d'un nouveau compétiteur. Selon Ottawa, la réaction négative des autres concurrents nord-américains, à la venue de Michelin au pays, s'explique davantage par la

(143) Watkins Lyndon, "U.S. Investigating the Possibility of Countervailing Duty on Tires", Globe and Mail, (12 mai 1972), p. B-3.

technologie d'avant-garde que possédait la firme française dans la fabrication de pneus standards et radiaux. Ottawa n'arrivait pas non plus à comprendre la réaction américaine devant la firme Michelin. En effet, bien que celle-ci détenait en 1972 50% du marché du pneu radial aux Etats-Unis, ce pourcentage ne représentait à vrai dire que 5 à 7% des ventes totales de pneus sur le marché américain. Dans cette perspective, où est la menace pour les producteurs locaux?

A Ottawa, malgré les craintes suscitées par l'opposition, le gouvernement fédéral demeurait sceptique sur la possibilité de voir dégénérer le conflit Michelin en une contestation globale des Etats-Unis contre les programmes de subventions du MEER. Malgré tout, le gouvernement canadien prit soin en mai 1972, de faire valoir à Washington son point de vue sur l'affaire Michelin en laissant entendre que le Canada ne consultera jamais les Etats-Unis, avant de lancer un programme du Ministère de l'Expansion Economique Régional. Toutefois, devant cette argumentation qui se défend très bien, un mystère plane dans notre esprit: en effet, pourquoi le Canada n'a-t-il pas envoyé de lettre de protestations au GATT, afin d'amener les Etats-Unis auprès du comité des disputes de cette institution? Nous devons donc en déduire que le Canada croyait pouvoir en arriver à un règlement bilatéral sur la

question. Il faut cependant affirmer que les Etats-Unis ont également ignoré le GATT dans cette affaire. Une chose est certaine, le Canada ne craignait pas de faire la lumière dans ce litige. En effet, le Ministre du Commerce Extérieur de l'époque, Monsieur Donald Jamieson, affirma que le seul moyen pour le Canada de faire valoir son point de vue, était d'intenter un procès aux Etats-Unis⁽¹⁴⁴⁾. Cette déclaration faisait preuve, soit de courage ou d'insouciance, de la part du gouvernement canadien. Nous avons vu précédemment comment la loi américaine est structurée pour protéger les producteurs locaux. Quelles auraient été les chances réelles pour le Canada de gagner sa cause devant les tribunaux des Etats-Unis? A notre avis elles étaient plutôt minces.

L'imposition possible de droits compensatoires contre la firme Michelin en 1972 entretenait les craintes à Ottawa, de voir ~~cette~~ compagnie faire du dumping de ses pneus sur le marché américain. En effet, si une taxe compensatoire était imposée sur les pneus radiaux exportés aux Etats-Unis, Michelin aurait pu abaisser davantage le prix de vente de ses exportations pour compenser la taxe imposée par le gouvernement de Washington. Dans ce contexte, le prix de vente émis aux Etats-Unis risquait d'être plus bas que celui du Canada, causant

(144) Chambre des Communes, Journal des Débats, 1ère session, 29e législature, 15 mars 1973, vol. II, p. 2252.

ainsi un dumping sur le marché américain. Il va de soi qu'une pareille situation aurait automatiquement entraîné une poursuite anti-dumping en vertu de la Section 337 et l'imposition d'une nouvelle taxe sur les pneus radiaux en provenance du Canada. L'utilisation de la Section 337 est justifiée dans un pareil cas, car cette clause de la Loi sur les Tarifs de 1930 interdit les manoeuvres franduleuses visant à annuler les droits compensatoires ou taxes anti-dumping imposés aux exportations. Cependant, comme nous allons le constater dans la prochaine section la firme Michelin n'a pas eu besoin d'utiliser un tel recours pour vendre ses pneus aux Etats-Unis.

Au moment du litige en 1972, le gouvernement canadien n'avait pas exclu le déclenchement d'une guerre commerciale avec les Etats-Unis. En effet, l'administration Trudeau avait averti Washington, que toute pénalité contre la firme Michelin obligerait le Canada à revoir son attitude à l'égard des exportations ayant joui du programme DISC aux Etats-Unis. Nous savons que depuis 1971, le DISC a été un irritant permanent entre les deux pays dans les affaires commerciales. Cependant, le Canada au printemps de 1972 n'avait pas officiellement entamé de poursuites ou une riposte contre le DISC, qui est aussi déplorable que les subventions directes elles-mêmes. On se rappellera qu'à l'époque, les Européens avaient amené les Etats-Unis devant le GATT, pour mettre un terme au DISC;

et que par ailleurs ce dernier avait été jugé comme une infraction à la charte initiale de 1947.

Dans cette perspective, les résultats du litige dans le cas de Michelin entre le Canada et les Etats-Unis, relèvent du peu de consultations entre Ottawa et Washington à ce moment-là⁽¹⁴⁵⁾. Nous allons également constater dans les prochains paragraphes que le gouvernement canadien n'a pas eu gain de cause auprès des Etats-Unis. Par ailleurs, la compagnie Michelin s'en est bien tiré et a même profité de ce litige pour signer un accord avec des banques américaines, pour la fabrication de pneus sur le territoire américain.

3. Résultats du litige:

Ainsi, après avoir fait des investigations complètes, le Département du Trésor et la Commission sur les Tarifs déterminèrent que le Canada avait subventionné malhonnêtement l'implantation des usines Michelin en Nouvelle-Ecosse. Ces subventions avaient favorisé l'exportation de pneus radiaux aux Etats-Unis et créer de ce fait un tort injuste aux concurrents de pneumatiques locaux. En vertu d'une telle décision, le Département du Trésor décida d'imposer des droits compensatoires de 6.6 pour cent sur l'entrée de pneus radiaux

(145) Chambre des Communes, Journal des Débats, 1ère Session, 29e Législature, 12 avril 1973, vol. III, p. 3229.

Michelin en provenance du Canada. Une telle taxe douanière a fait grimper le prix de pneus de 4 à 5 pour cent.

Toutefois, Michelin a affirmé aux autorités fédérales que les conditions de productions étaient si avantageuses au Canada, que leurs industries de Nouvelle-Ecosse pourraient supporter une taxe compensatoire jusqu'à 15 pour cent, avant d'affecter leur rendement compétitif sur le marché américain. Bien que la décision du gouvernement Nixon à l'endroit de Michelin ait-satisfait les producteurs de pneus de Akron, ces derniers réclamaient toutefois des droits d'entrées de 100 pour cent, en déposant leur plainte au Département du Trésor quelques mois plus tôt⁽¹⁴⁶⁾. Une telle pénalité aurait entraîné de nombreuses protestations de la part des divers organismes chargés des droits et de la protection du consommateur.

Devant l'imposition d'une pénalité, Michelin affirma au gouvernement américain, que l'aide reçue par le MEER au Canada était disponible pour toutes les entreprises répondant aux conditions exigées. Donc à ce titre, la firme française n'avait pas joui d'un traitement de faveur spécial. D'autre part Michelin accusa les fabricants de pneus des Etats-Unis de jouer un jeu similaire en Europe. En effet, les firmes américaines, en s'implantant en Europe au milieu des années 60, ont

(146) Baxter Clive, "If tire duty a precedent ugly trade war is possible", Financial Post, (13 janvier 1973), p. 13.

ouvert des usines de fabrication dans des régions à bas salaires comme le sud de l'Italie et le Maroc. Une telle stratégie a eu tôt fait de désavantager les concurrents européens comme Michelin en France et Dunlop en Angleterre, qui doivent donner de plus hauts salaires à leurs employés.⁽¹⁴⁷⁾

Pour la direction de Michelin, le litige canado-américain ne focalisait pas seulement sur les questions de subventions malhonnêtes. Le problème était beaucoup plus complexe. Selon la firme française, l'arrivée d'un nouveau concurrent en Amérique du Nord, ayant maîtrisé la technique du pneu radial et apte à fournir un marché potentiel en pleine croissance, venait gêner les perspectives de modernisation et de changements de production chez les concurrents américains. En termes plus clairs, Michelin força les fabricants nord-américains à produire du pneu radial, plus tôt qu'il ne l'avait prévu, dans un contexte où leur technologie, main-d'oeuvre et outillage n'étaient pas prêts à réaliser un tel type de production.

Dans cette perspective, Goodyear et les autres fabricants de Akron avaient comme objectif de court-circuiter l'entrée et la fabrication du pneu radial en Amérique du Nord pour encore quelques années. Le temps que soit mis au point

(147) Mc Intyre Hugh, "Michelin counterattacks in U.S. tire duty hearings", Financial Post, (28 octobre 1972), p. 30.

leur technique de fabrication. Malgré leurs souhaits et stratégies, la demande pour ce nouveau type de pneu était largement présente aux Etats-Unis. En 1973, on évaluait par exemple le marché potentiel à 80 millions de pneus radiaux, soit environ 20 pour cent du marché et un chiffre d'affaires de 3.9 milliards de dollars. A cet égard, les cinq fabricants de Akron affirmaient à l'époque qu'ils avaient la capacité de produire annuellement 43.7 millions de pneus radiaux. Toutefois, certains spécialistes s'entendaient pour dire que ces données étaient artificiellement gonflées, car la capacité réelle de production aux Etats-Unis, était de 20 millions de pneus radiaux par année, dont 11 millions allaient approvisionner les constructeurs d'automobiles de Détroit⁽¹⁴⁸⁾.

Dans cette situation, comme nous l'avons déjà affirmé, les fabricants américains ont exécuté d'énormes investissements entre 1971 et 1976 pour rattrapper le retard. Goodyear a investi 300 millions pour rééquiper ses usines de Stow et Akron et former la main-d'oeuvre à la production du pneu radial. De même Firestone a dépensé 200 millions pour réaliser la même opération que Goodyear. General Tire a investi plusieurs millions dans l'ouverture d'une nouvelle usine destinée exclusivement à la fabrication du pneu radial. Enfin, Goodrich

(148) Collaboration, Forbes Magazine, (15 avril 1973), p. 55.

et Uniroyal ont investi près de 100 millions pour moderniser leurs entreprises et imiter les autres concurrents américains. Egalement, les cinq grands du pneu aux Etats-Unis ont dû entreprendre à l'époque, des pourparlers avec leurs syndicats ouvriers, dans le but d'exécuter des modifications aux conventions collectives existantes. L'utilisation d'une main-d'oeuvre plus spécialisée et un travail plus élaboré de la part des ouvriers sont des caractéristiques importantes dans la fabrication du pneu radial. De même, la firme General Tire a abaissé le salaire horaire moyen de ses ouvriers dans sa nouvelle entreprise. Celui-ci était de \$5.00 à Akron, alors qu'à Mount Vernon, Illinois, il se situait à \$3.75.

De son côté, la firme Michelin décida en 1973 de faire d'importants investissements aux Etats-Unis. En effet, malgré une sur-capacité de production des usines de Nouvelle-Ecosse vis-à-vis le marché canadien à l'époque, les dirigeants de la compagnie prévoyaient une augmentation graduelle du chiffre d'affaires au Canada et une baisse tendancielle des exportations vers les Etats-Unis. En d'autres termes, on estimait que le marché canadien du pneu radial augmenterait substantiellement, de manière à satisfaire le potentiel de production des usines néo-écossaises. Cette argumentation justifie la déclaration de Michelin au gouvernement du Canada, en lui assurant que la production canadienne serait maintenue

au même niveau, avec un chiffre d'affaires de 100 millions de dollars, malgré la taxe compensatoire américaine. De même Michelin avait affirmé à Washington que les exportations canadiennes de pneus aux Etats-Unis allaient graduellement baisser car les usines de Nouvelle-Ecosse furent conçues pour desservir le marché canadien seulement⁽¹⁴⁹⁾.

Ces raisons ont donc justifié l'implantation aux Etats-Unis, de deux usines Michelin pour la fabrication de pneus radiaux. En effet un investissement total de 300 millions de dollars américains fut réalisé dans deux villes de la Caroline du Sud: Anderson et Greenville. Ces deux usines équipées de la plus haute technologie pour la fabrication du pneu radial allaient créer quand même 1,800 emplois: 400 à Anderson et 1,400 à Greenville. Michelin espérait produire pour 1975, 11 millions de pneus radiaux par années pour alimenter le marché américain. Ainsi, l'investissement de 300 millions fut réparti de la manière suivante. La firme française allait déboursier la moitié, soit 150 millions. De leur côté, Morgan Guaranty Trust, la First National City Bank et la Chase Manhattan Bank s'entendaient pour fournir le second

(149) Collaboration, "Tired of Tyres", The Economist, (13 janvier 1973,) p. 60.

150 millions, en prêts à taux d'intérêts avantageux.

Ainsi, le gouvernement américain n'est pas du tout intervenu dans le dossier Michelin aux Etats-Unis pour fournir des subventions à l'implantation de la compagnie française. Pourtant, la Caroline du Sud n'est pas reconnue pour être une région économiquement prospère et fortement industrialisée.

Bien que les droits compensatoires imposés aux pneus Michelin ne soient pas très pénalisants, il démontre quand même le potentiel de restrictions du contingent juridique de protection commerciale des Etats-Unis. Ce litige met aussi en lumière l'attitude intransigeante américaine envers une conception du rôle de l'Etat qui n'est pas approuvée à Washington. Les Américains n'ont jamais aimé les subventions et ceci n'a certes pas changé aujourd'hui. En d'autres termes, il est probable que le même scénario vécu en 1972-73 se reproduise à l'heure actuelle si le gouvernement canadien subventionne une entreprise qui exporte aux Etats-Unis; même si le montant alloué n'est pas destiné aux exportations elles-mêmes.

Après avoir présenté un exemple de droits compensatoires, nous allons constater maintenant que pour les approvisionnements gouvernementaux, la situation n'est pas véritablement différente. Le contingent juridique de protection commerciale américain est aussi bien organisé pour évincer les soumissions étrangères dans les appels d'offres pour les contrats d'achats chez les organismes publics.

B. LA FIRME BOMBARDIER ET LE CONTRAT DU METRO DE
NEW-YORK: 1982

1. Historique du problème

Le cas étude abordé dans les prochains paragraphes est un autre exemple typique de l'efficacité du contingent juridique de protection commerciale aux Etats-Unis, dédié cette fois aux approvisionnements gouvernementaux. En effet, l'obtention d'un contrat mirobolant par la firme québécoise Bombardier, pour la construction de 825 wagons de métro à la ville de New-York a été sérieusement contesté aux Etats-Unis en 1982 par le concurrent américain Budd. Ainsi donc, nous allons étudier ce dossier suivant un schème d'analyse similaire à la question Michelin. Nous débiterons par une présentation de l'historique de la question. En second lieu, nous établirons l'argumentation, développée par Budd et les opposants au contrat du siècle. Par la suite nous mettrons l'emphase sur le point de vue de la Metropolitan transit Authority et de Bombardier. Enfin, nous verrons de quelle manière le litige a été réglé, à l'avantage cette fois du Canada.

L'histoire débute donc en octobre 1981, au moment où le gouvernement de l'Etat de New-York autorisa la Metropolitan Transit Authority à établir des offres de soumissions pour la construction de 1150 wagons de métro. Mentionnons en

débutant que la Metropolitan Transit Authority est une société publique de juridiction municipale, chargée d'administrer et de promouvoir le transport en commun dans le New-York métropolitain. Au Canada, la STCUM à Montréal ou la TTC à Toronto sont des organismes équivalents. Ainsi, la MTA établit une première offre d'approvisionnements de 325 wagons de métro, avec option d'achat pour 825 autres, totalisant les 1150 unités nécessaires à la modernisation du système de transport en commun dans la métropole américaine. Les critères statutaires fixés alors par l'Etat de New-York et demandés par la MTA étaient basés sur le prix d'achat pour chaque wagon, l'horaire de livraison et l'activité économique générée pour l'Etat⁽¹⁵⁰⁾.

En vertu de telles exigences et afin de favoriser la production américaine de transport en commun, la ville de New-York demanda à la maison-mère de Budd, la firme Thyssen d'Allemagne de l'Ouest, de fournir les crédits nécessaires pour assister sa filiale aux Etats-Unis, dans la soumission d'une offre acceptable au contrat. Malheureusement cette demande des autorités new-yorkaises fut refusée par les dirigeants de la multinationale ouest-allemande. Dans un tel contexte, la Metropolitan Transit Authority se tourna vers le Japon où la firme Kawasaki avait établi une soumission intéressante. En

(150) U.S. Senate, "Comité du Sénat sur l'achat de wagon de métro par la Metropolitan Transit Authority de New-York", Washington, Congressional Information Service, 1982.

effet, à l'égard du coût par wagon et le mode de financement à la ville de New-York, l'offre japonaise s'avérait pécuniairement très avantageuse. Ainsi la firme japonaise proposa aux dirigeants de la MTA, de construire 325 wagons de métro au prix par unité de 844,500 dollars, pour un contrat total de 274 millions. La Banque Import-Export du Japon avait établi auprès de la MTA, un plan de financement de cinq ans à un taux d'intérêts de 9 pour cent. Cependant Kawasaki transféra l'argent, nécessaire aux engagements contractuels, directement à la MTA en y additionnant une surcharge de 40 000 dollars par voiture dans le but de couvrir les risques de modifications brusques du taux de change entre le yen et le dollar. Cette raison était essentiellement due aux fluctuations importantes du yen à l'époque. Dans cette perspective, le taux d'intérêt, soumis par la banque japonaise à la ville de New-York, était en réalité de 12.25 pour cent et non de 9 pour cent⁽¹⁵¹⁾. Malgré tout, la MTA faisait encore une bonne affaire, car les taux d'intérêts en vigueur à l'époque dans les grandes banques américaines pour ce genre de prêts, étaient de 16.25 pour cent.

La firme Kawasaki n'a pas fait de soumissions à la ville de New-York pour l'option d'achat de 825 wagons. Deux raisons justifient une telle décision. Premièrement, cette

(151) Goldman Aril L. "MTA open to purchasing more subway cars abroad", New-York Times, (9 avril 1982), P.B.-4.

compagnie avait d'autres contrats à respecter, pour la construction de trains et métro. Son carnet de commande était donc rempli et ne lui permettait pas d'accepter une nouvelle demande de 825 wagons. Deuxièmement, la firme québécoise Bombardier a proposé à Kawasaki une entente, mutuellement avantageuse pour les deux firmes. Mentionnons ici que Bombardier n'avait pas soumissionné pour le premier contrat de 325 wagons. Le Président de la division des transports en commun, Monsieur Raymond Royer, m'a affirmé que plusieurs clauses dans ce contrat d'approvisionnements n'étaient pas claires; et que de toute façon Bombardier n'était pas en mesure de soumettre une offre suffisamment compétitive. Nous pouvons donc alors comprendre une telle prudence de leur part. Ainsi Bombardier proposa à Kawasaki de fabriquer sous licence les 825 autres wagons de métro, dans le but de soumettre une offre d'approvisionnements à la MTA. En retour d'une telle entente, Bombardier concéderait à Kawasaki 10 pour cent de la valeur du contrat, qui est au fond la redevance sur la licence empruntée. Ce n'était pas la première fois que Bombardier proposait à des firmes concurrentes, ce genre d'entente. En effet, depuis 1974 la firme québécoise préfère fabriquer sous licence des wagons de métro qui, technologiquement ont fait leur preuve⁽¹⁵²⁾. Une telle approche permet à Bombardier d'éviter

(152) Collaboration spéciale, "Breakthrough seen for Bombardier Inc.", New-York Times, (24 mai 1982), P.D.-4.

les erreurs coûteuses, en développant ses propres designs qui peuvent parfois s'avérer des échecs techniques ou financiers. D'un autre côté, la fabrication sous license et l'absence de recherche et de développement entretiennent une certaine dépendance technologique de cette compagnie à l'égard de ses concurrents. Bref, c'est une démarche financièrement sûre, mais peu innovatrice.

Dans cette perspective, la proposition de Bombardier satisfaisait les Japonais, car ils étaient garantis d'obtenir une certaine part dans ce contrat, évaluée alors à 60 millions de dollars américains. De même, une telle entente avec Kawasaki permettait à Bombardier d'avoir un avantage comparatif évident sur les autres concurrents. En effet, comme les 325 premiers wagons étaient directement fabriqués par la firme nipponne, la construction par Bombardier sous license japonaise des 825 autres unités, assurait à la MTA une compatibilité technologique et un inventaire unique pour tous les wagons délivrés. Il est évident qu'en donnant le contrat à la firme Budd, la Metropolitan Transit Authority aurait fait face à 325 wagons d'un certain modèle et à 825 autres d'une catégorie et technologie différente. De ce fait, un tel facteur a pesé lourd dans la décision de la société new-yorkaise d'octroyer le contrat à la compagnie Bombardier.

Cependant, le plan de financement proposé par le Canada à la MTA, a été un autre motif de taille dans l'évaluation du dossier. Affirmons immédiatement que pour les Canadiens, un tel financement ne devait servir qu'à contre-balancer les offres françaises à cet égard. En effet, la France ayant été mal informée sur l'évolution de la question du métro de New-York, croyait que Kawasaki était encore dans la course pour un second contrat de 400 voitures en mars 1982. Dans cette perspective, le gouvernement français soumit alors à la ville de New-York deux plans de financement concernant un contrat de 400 voitures et un autre pour les 425 dernières unités⁽¹⁵³⁾. Ainsi donc, Paris offrait tout d'abord à la MTA, le financement complet de 400 voitures construites par la firme Frânco-Rail, en francs français à un taux d'intérêt de 8.5 pour cent pour cinq ans. Ce taux était évidemment bien en dessous du niveau des intérêts sur les prêts à cette époque. D'autre part pour le second contrat de 425 wagons, la France prévoyait un taux de financement de 11 pour cent pour la même période. Cependant, si l'on excluait les frais de garanties et d'assurance sur le taux de change entre les monnaies françaises et américaines, le taux réel proposé n'était que de 9.7 pour cent.

En vertu de telles offres de financement, Bombardier

(153) U.S. Senate, op. cit.

risquait donc de perdre le contrat du siècle à cause des Français. Toutefois, c'est la raison donnée par Bombardier et le gouvernement fédéral pour justifier leur plan de financement soumis à la ville de New-York. Malgré les craintes canadiennes, Richard Ravitch, Président de la MTA, affirma que le contrat d'achat de 825 wagons de métro aurait quand même été accordé à Bombardier, car cette firme présentait, comme nous le verrons plus loin, d'autres avantages que le simple financement du projet d'achat⁽¹⁵⁴⁾. Dans cette perspective, le Gouvernement du Canada soumit en avril 1982 à la ville de New-York, le mode de financement suivant, afin de soutenir l'offre de Bombardier:

_____ Soulignons ici que la firme québécoise était en mesure de garantir la fabrication de 825 voitures de métro pour 803,485 dollars américains l'unité; totalisant ainsi un contrat de 662,025 millions, soit près de 1 milliards de dollars canadiens⁽¹⁵⁵⁾. Le gouvernement fédéral, par la voie de la société pour l'expansion des exportations, s'occupa de financer la MTA pour un montant de 563 millions de dollars américains, équivalent à 85 pour cent de la valeur du contrat avec Bombardier. Le taux d'intérêt à une telle opération financière fut fixé

(154) U.S. Senate, *op. cit.*

(155) Goldman Aril L., "MTA to buy subway cars from company in Montreal", New-York Times, (19 mai 1982), P.B.-1.

à 9.7 pour cent, dans le but de rivaliser à égalité avec l'offre française. Toutefois lorsque Bombardier soumit son projet à la Société pour l'Expansion des Exportations, celle-ci affirma qu'elle n'était pas autorisée à exécuter des prêts dépassant 300 millions de dollars canadiens. Pour déroger à une telle règle, il fallait une approbation gouvernementale. Devant l'importance du contrat qui était à la portée de la main de Bombardier et les répercussions bénéfiques pour l'économie canadienne, le gouvernement fédéral décida d'agir et permit à la SEE de déboursier les montants nécessaires à la réalisation du projet.

Ainsi, le financement de la SEE à la Metropolitan Transit Authority, en plus d'avoir un taux de financement avantageux, permettait l'échelonnement du remboursement sur une période de quinze ans. Cela signifie qu'entre 1982 et 1987, période requise pour la construction des 825 wagons de métro, la MTA ne paierait que les intérêts du prêt directement à la SEE. Puis, après la livraison du dernier wagon de métro en 1987, la Société de Transport de New-York rembourserait le capital en vingt versements échelonnés sur une période de dix ans jusqu'en 1997. Par contre, la Société pour l'Expansion des Exportations exigea comme garantie, que la MTA paie \$99.3 millions de dollars avant de recevoir le premier wagon. De même,

la SEE donna à Bombardier une subvention de 90.2 millions, soit à peu près l'équivalent de la différence entre le prêt à la MTA et le contrat total. Cette somme fut destinée essentiellement à moderniser et agrandir l'usine de Lapocatière au Québec, où sont fabriqués les wagons pour New-York. Enfin, la clause la plus importante de ce contrat de financement concerne l'approbation par Bombardier de rembourser la Metropolitan transit Authority, pour d'éventuels droits compensatoires imposés sur l'exportation des wagons de métro aux Etats-Unis. Cet engagement par la firme québécoise aurait pu être catastrophique pour son avenir, si Budd n'avait pas décidé de retirer sa plainte.

La prochaine section sera consacrée à démontrer l'argumentation de la firme Budd, dans sa contestation contre le contrat entre la Metropolitan Transit Authority et Bombardier, pour la construction de 825 wagons de métro. Aux Etats-Unis en 1982, les requêtes pour une protection non-tarifaire contre les importations étrangères ont afflué au Congrès et supportaient tous la démarche de Budd contre Bombardier. Ces lobbys provenaient de milieux aussi variés que ceux des syndicats, de L'Association Patronale du Michigan ou le siège social de Budd est situé, des producteurs d'acier, etc. Bref, malgré une administration présidentielle sympathisante à l'idée des frontières ouvertes et du libre-commerce, un vent protectionniste soufflait et souffle encore au Congrès.

2. CANADA-ETATS-UNIS: LE LITIGE

a) Subvention injuste et contrevenance à la loi

"Buy American"

La décision de la Metropolitan Transit Authority de New-York, d'octroyer à la firme québécoise Bombardier, un contrat pour la construction de 825 wagons de métro, a entraîné une somme importante de protestations de la part du concurrent américain Budd et de plusieurs congressistes. Leur opposition est fondée sur une double argumentation: l'existence d'une subvention injuste qui a créé un tort à une entreprise américaine; et une contrevenance à la loi "Buy American". Dans cette affaire, les attaques américaines contre une subvention illégale étaient valables. Cependant l'opposition de Budd, axée sur un non-respect du Canada à la loi "Buy American" était tout à fait erronée.

En effet, le plan de financement proposé par la Société pour l'expansion des exportations du Canada, à l'en-droit de la MTA, était contraire à l'entente multilatérale intervenue dans le cadre de l'OCDE à l'automne 1981, sur les exportations de crédits. Il faut se rappeler qu'en vertu d'une initiative américaine, les membres de cette organisation s'étaient entendus pour limiter les exportations de crédits à

l'étranger. Une façon adéquate de procéder était de fixer un cadre sur les taux d'intérêts permis au financement international. Ainsi donc les pays de l'OCDE entérinèrent les mesures suivantes: tout d'abord aucune période pour un remboursement de prêt ne devait excéder 8.5 années. De même, les taux d'intérêts permis ne devaient jamais être inférieurs à 11%. Cet indice était valable pour les remboursements échelonnés entre deux et cinq ans. Pour les prêts établis entre cinq et huit ans et demi, les taux d'emprunts pouvaient varier entre 11.25 pour cent et 12.50 pour cent selon l'importance de la somme accordée⁽¹⁵⁶⁾. Il va de soi que ces indices furent établis dans le contexte des changements à la hausse des taux d'intérêts en 1981 et de la politique monétaire de l'administration Reagan. Dans cette perspective, le prêt de la SEE à la MTA pour quinze ans et à 9.7 pour cent d'intérêt contrevenait donc à l'accord de l'OCDE signé quelques mois auparavant. Par ailleurs, le représentant spécial du commerce, Monsieur William Brock souligna alors son étonnement vis-à-vis le geste du gouvernement d'Ottawa, en spécifiant que le Canada avait été lui-même un des ardents défenseurs de ce type d'accord dans le cadre de l'OCDE⁽¹⁵⁷⁾. Une étude faite par le Département du Trésor aux Etats-Unis en juillet 1982 révéla que

(156) U.S. Senate, op. cit.

(157) King John, "Bombardier Loan, a \$67 millions waste study says", Globe and Mail (17 juillet 1982), p. A-3.

le Canada aurait pu sauver 67 millions en subventions et taux d'intérêts, s'il avait établi une meilleure correspondance avec le gouvernement français. De même une telle approche aurait peut-être permis d'empêcher une dispute avec les Etats-Unis⁽¹⁵⁸⁾.

Les Américains affirmèrent que la France avait essayé de communiquer avec le Canada, via son ambassade à Ottawa, pour éclaircir le dossier sur le financement à la MTA, mais en vain. A cela toutefois, le Canada soutenait qu'il n'avait jamais reçu de contrat de la part du gouvernement français. Donc à ce niveau, la confusion demeure, puisqu'on ne saura sans doute jamais si de réels contacts ont été entrepris par l'un ou l'autre des pays.

Cependant une chose est certaine, la Metropolitan Transit Authority a réalisé une épargne importante avec le plan de financement du Canada. En effet, comme nous l'avons vu, en vertu des taux d'intérêts en vigueur à l'époque dans les banques à charte, la MTA aurait dû déboursier 82 millions supplémentaires en intérêts seulement. Ce montant est la différence entre le taux d'intérêts maximal prescrit par l'OCDE à 12.5 pour cent et celui en vigueur alors dans les banques à 16.5 pour cent. En empruntant de la SEE au Canada, la MTA a réalisé au contraire une économie de 53 millions.

(158) King John, op. cit. p. A-3.

L'écart entre 12.5 pour cent de l'OCDE et le taux à 9.7 pour cent proposé par le Canada justifie une telle somme. Bref, le Département du trésor mentionne qu'une différence de 135 millions en taux d'intérêts seulement, séparerait le plan de financement canadien et ceux proposés par les maisons privées de prêts et les banques à charte. Egalement, à cette économie substantielle réalisée par la MTA, les responsables du Département du trésor auraient appris en juillet 1982 que la Société de Transport new-yorkaise n'avait jamais considéré sérieusement l'offre des Français. Dans cette perspective, le Canada semblait le seul concurrent et soumissionnaire sérieux avec Budd, que la MTA a considéré lors de son appel d'offres pour le contrat de 825 wagons de métro. Une pareille affirmation laisse donc supposer que la MTA aurait leurré les dirigeants canadiens, dans le but d'obtenir de, meilleures conditions de financement, ou du moins équivalentes à celles des Français. Quoique, encore une fois, une telle situation n'a jamais été prouvée.

La question du financement à l'exportation dans l'affaire Bombardier a été suffisamment tumultueuse aux Etats-Unis pour que Ronald Reagan aborde la question avec ses partenaires canadien et français, lors du sommet de Versailles en mai 1982. En effet, le Président américain déclara que les pratiques malhonnêtes des subventions à l'exportation du

Canada et de la France désavantageaient les Etats-Unis à l'égard de la compétition internationale. Pour les Américains, leurs industries, qui ne jouissent pas d'un traitement de faveur autre que le libre-marché, seraient toujours désavantagées par des pays qui ne respectent pas les règles de la compétition et de l'accumulation du capital aux Etats-Unis. Aux yeux de Washington, les nombreux problèmes vécus par leurs industries, sont avant tout causés par des facteurs externes. Cela signifie que les subventions et la compétition malhonnête, exercées par de nombreux exportateurs étrangers aux Etats-Unis, briment l'expansion des firmes américaines. Celles-ci sont de moins en moins capables d'investir dans la recherche et le développement de nouveaux produits; et par le fait même, d'étendre et de diversifier leur marché. Malgré leur réprobation de la compétition étrangère, les Américains ont une responsabilité importante à supporter à l'égard des problèmes de croissances vécues par plusieurs secteurs industriels.

Dans cette perspective, l'administration Reagan tenta de conclure à Versailles, un accord dans le cadre de l'OCDE, sur des règles de financement à l'exportation par les gouvernements. Malgré certaines discussions sur le sujet, la tentative américaine aboutit à l'échec. Devant un tel constat, Reagan avait averti le Premier Ministre Trudeau, que les clauses du contrat négociées entre la MTA et la Société pour

l'Expansion des Exportations devaient être révisées. Sinon Washington amènerait la question devant le GATT et prendrait des mesures de représailles⁽¹⁵⁹⁾. Les poursuites devant le GATT furent réalisées un mois plus tard, au moment où William Brock déposa à Genève le 22 juin 1982, une plainte contre le Canada à l'égard d'une subvention injuste. Ce litige bilatéral amènerait donc les deux pays, à négocier devant le comité des disputes du GATT afin de trouver une solution.

Les Américains ont également contesté la validité du contrat de la MTA avec Bombardier, en affirmant qu'il dérogeait à la loi américaine sur les approvisionnements gouvernementaux (Buy American Act). Cette loi précise que toute société publique ou gouvernement d'Etat, municipalité, recevant des fonds fédéraux pour la réalisation de travaux publics, projets gouvernementaux, etc. doivent s'assurer que 51% des pièces et le montage final provient des Etats-Unis. Dans cette mesure, le contrat de Bombardier avec la MTA prévoyait que 43% du contenu des wagons de métro serait américain et que le montage final serait exécuté aux usines de la firme québécoise à Lapocatière et à Barre au Vermont. Budd soutenait donc que le contrat ne respectait pas les clauses de la loi "Buy American" et qu'il était donc illégal en vertu

(159) Perlez Jane, "U.S. sees violation of trade accords in MTA proposals", New York Times, (29 mai 1982), P. A-1.

de cette législation. Ce motif légal, dans la poursuite de Budd, était tout à fait erroné. En effet, il est certain que les avocats de la compagnie américaine ignoraient que la Metropolitan Transit Authority n'avait reçu jusqu'en 1982, aucun fond du gouvernement fédéral de Washington. La MTA n'existe que par les capitaux reçus de la ville et les profits réalisés de ses opérations. Dans cette perspective, la loi américaine sur les approvisionnements gouvernementaux ne s'appliquait pas à la Société de Transport new-yorkaise. Celle-ci n'avait donc aucune obligation de respecter le pourcentage fixé d'achats locaux. A cet égard, la métropole américaine est un cas unique aux Etats-Unis, car toutes les sociétés municipales de transport en commun dans les grandes villes reçoivent des fonds du gouvernement fédéral et doivent de ce fait respecter les normes fixés par la loi "Buy American".

Toutefois, en investiguant sur le dossier, et en constatant une telle situation, le Congrès décida au début de 1983 d'élargir la loi américaine sur les achats gouvernementaux, en incluant la ville de New-York à partir de 1985⁽¹⁶⁰⁾. Ainsi donc, à l'heure actuelle, toutes les grandes villes américaines sont régies par cette loi protectionniste et qu'aujourd'hui le contrat avec Bombardier serait effectivement illégal.

(160) Goldman Aril L. "MTA escapes federal penalty on rail car deal", New-York Times, (11 février 1983), p. B-1

b) Poursuites et argumentation de Budd:

La firme américaine Budd, division du géant ouest-allemand Thyssen Co., intenta deux types de recours contre l'entente survenue entre la MTA et la compagnie Bombardier. En effet, Budd invoqua en premier lieu la Section 1912 de la loi sur la Banque Import-Export (Eximbank), devant le Département du Trésor. En second lieu, cette compagnie mit également en évidence la Section 301 de la loi sur le commerce de 1974, en déposant une plainte pour subvention illégale devant le Département du Commerce et la Commission du Commerce International. Ainsi, la Section 1912 est une des avenues possibles pour une firme américaine, de recevoir compensation en raison d'un tort subi par un financement étranger injuste. En invoquant la Section 1912, un producteur local oblige le Département du Trésor à faire une enquête dans le but de savoir si le type de financement étranger qui est dénoncé, a été la cause déterminante à la signature d'un contrat de vente avec une compagnie étrangère. Dans cette mesure, si le Département du trésor ne trouve pas matière à compensation, alors la démarche s'arrête automatiquement. D'autres causes secondaires ont influencé la décision d'un organisme local, d'acheter à l'étranger. Par contre, si le financement est au centre du litige, dans ce cas plusieurs possibilités sont offertes au Secrétaire du Trésor. Il peut procéder par voie

de conciliation et demander au pays fautif, de modifier son plan de financement suivant les accords internationaux. Si le pays ne veut pas, alors il autorise la Banque Import-Export à procéder au même type de financement que celui jugé injuste. D'un autre côté, le Secrétaire au Trésor peut procéder de manière autoritaire en lançant une forme d'ultimatum au pays fautif. Cela signifie que l'on donne à ce dernier une date limite pour modifier ses offres injustes. Sinon la Banque Import-Export a automatiquement le mandat de procéder à un financement équivalent pour compenser celui réalisé à l'étranger. Les Américains ont comme principe que dans des conditions de concurrences égales et justes, les entreprises locales peuvent être très compétitives et produisent des biens de qualité équivalents à ceux réalisés ailleurs dans le monde. En d'autres termes les firmes américaines ne sont désavantagées que si les concurrents étrangers ont utilisé des méthodes injustes, qui doivent dans ce contexte être compensées, pour corriger le tort fait aux industries locales. Ainsi Budd présentait donc le dossier Bombardier suivant cette théorie et comme étant un parfait exemple de financement du crédit à l'exportation. Une telle manoeuvre draine un lourd budget dans le pays fautif et engendre des pertes d'emplois et d'affaire pour le pays touché⁽¹⁶¹⁾.

(161) U.S. Senate, op. cit.

L'opposition conservatrice à la Chambre des Communes en 1982 estimait qu'il en coûterait beaucoup à chaque contribuable, pour payer les intérêts du prêt consenti à la MTA entre 1982 et 1987⁽¹⁶²⁾. A cet égard, le Sénateur John Heinz de Pennsylvanie, qui appuie Budd dans sa démarche contre Bombardier, a proposé au Congrès une augmentation de la capacité de prêts de la Banque Import-Export, de 3.8 à 4.4 milliards de dollars. L'attitude du Sénateur Heinz est compréhensible, car la firme Budd a une industrie de montage en Pennsylvanie. De la même façon, une coalition de dix syndicats des travailleurs dans des entreprises qui oeuvrent dans le commerce international, affirmèrent dans un rapport publié en 1982, que 46,000 emplois et 1.5 milliards de dollars en contrat, furent perdus à cause des subventions étrangères⁽¹⁶³⁾.

En déposant sa plainte au Département du Trésor sous la Section 1912, Budd croyait pouvoir obtenir un financement équivalent à celui de la Société pour l'Expansion des Exportations du Canada. Selon la compagnie, il n'y avait pas d'autres motifs que celui du financement, dans la décision de la MTA d'octroyer le contrat à Bombardier. Budd affirme qu'à l'exception du financement, les termes de sa soumissions étaient de beaucoup supérieurs à ceux de Bombardier. Ainsi,

(162) Chambre des Communes, Journal des Débats, 1ère Session, 32e Législature, 26 juillet 1982, vol. XVII, p. 1979

(163) Farnsworth Clyde H., "Growing Rift over export subsidies", New-York Times (3 juin 1982), p. D-15.

à l'égard du prix, Budd proposait à la MTA de produire chaque wagon pour 770.768 dollars américains, alors que Bombardier le faisait pour 803,485 dollars. Budd promettait aussi de commencer la livraison des wagons de métro en janvier 1984 et de délivrer le dernier en octobre 1986. Bombardier échelonnait sa période de livraison entre juillet 1984 et mai 1987. Enfin Budd garantissait 80% de contenu américain, alors que Bombardier ne fabriquait aux Etats-Unis que 43% des wagons. Dans cette optique Budd était donc certain de la supériorité de son offre d'approvisionnement.

Le constructeur américain de wagons de métro décida aussi de poursuivre devant les tribunaux pour faire admettre son point de vue et le tort que la firme subissait dans le dossier Bombardier. Ainsi, Budd demanda en premier lieu une injonction à la Cour Fédérale du District de New-York (Manhattan Sud) pour empêcher la réalisation du contrat. Une telle décision aurait eu pour effet de stopper l'évolution du dossier et les négociations entre la MTA et Bombardier, jusqu'à ce qu'un jugement du Département du Commerce et de la Commission du Commerce International soit rendu sur la légitimité d'un tel contrat. Cependant, cette injonction fut refusée à la firme américaine⁽¹⁶⁴⁾. Par ailleurs Budd avait

(164) Collaboration Spéciale, "Competition acts on transit deal", New-York Times, (4 juin 1982), p. B-3.

déposé antérieurement devant le Département du Commerce et la Commission du Commerce International, une plainte pour subvention illégale, en vertu de la Section 301 de la loi sur le commerce de 1974. Dans cette requête, la compagnie fut appuyée par l'AFL-CIO, le Sénateur John Heinz ainsi qu'un sénateur démocrate du Michigan, Donald Riegle.

Il est clair que Budd souhaitait l'imposition de droits compensatoires à la firme Bombardier. Une telle pénalité aurait été imposée sur les pièces et wagons fabriqués à Lapocatière au Québec et exportés à l'usine de Barre au Vermont. Budd était assuré aussi dans cette poursuite, d'avoir gain de cause sur la MTA et Bombardier, car antérieurement le Département du Commerce a trouvé des motifs valables à imposer des droits compensatoires, dans une telle situation. Tel que prévu, au début du mois de juin 1982, le Département du Commerce déclara qu'il y avait motif à poursuites pour droits compensatoires et qu'une investigation pleine et entière serait réalisée. Dans sa décision, le Département déclara que même si le crédit à l'exportation avait été en accord avec l'OCDE, il y avait quand même motif à poursuites. Sous les lois américaines sur le commerce de 1974 et 1979, toute subvention doit être compensée; qu'elle déroge ou non aux accords internationaux. De même, tout est implicite et rien n'est

explicite, car la liste des subventions interdites dans la loi sur l'accord commercial de 1979 n'est qu'illustrative et non définitive⁽¹⁶⁵⁾. Au début du mois d'août 1982, la Commission sur le Commerce International déclara qu'un tort avait été causé à la firme Budd, dans l'affaire Bombardier et décida par un vote positif à quatre contre un, de poursuivre l'investigation.

Bref, les poursuites intentées par Budd portaient leurs fruits car la compagnie américaine avait la quasi-certitude d'avoir gain de cause contre Bombardier. Ce n'est que par l'intervention et la qualité des arguments de la MTA et de son Président, Richard Ravitch, auprès du Congrès et de l'AFL-CIO, que la firme québécoise a pu conserver le contrat des 825 wagons de métro.

(165) U.S. Senate, op. cit.

c) Argumentation de la MTA et du Canada:

La Metropolitan Transit Authority a pu démontrer aux congressistes à Washington, que le plan de financement proposé par le Canada n'avait été qu'un des facteurs à leur décision d'octroyer le contrat de 825 wagons de métro à la firme Bombardier. L'offre du Canada démontrait aussi d'autres avantages intéressants que Budd n'arrivait certes pas à rejoindre, même en ayant obtenu des conditions de financement similaires. Dans cette optique, Richard Ravitch affirma dans une lettre écrite au New-York Times, que quatre conditions essentielles avaient été fixées par la MTA dans leur offre d'achat⁽¹⁶⁶⁾. Premièrement, il était essentiel d'obtenir la meilleure qualité possible. En d'autres termes, payer moins cher avec une qualité moindre n'était pas acceptable. Deuxièmement, à l'égard de la qualité recherchée, il s'agissait d'obtenir le meilleur prix. Troisièmement, il était important d'avoir un financement intéressant. Quatrièmement, la MTA tenait compte aussi du pourcentage d'emplois que ce contrat allait créer dans l'Etat de New-York. A ce niveau, il y avait donc une dimension locale précise, différente de celle abordée dans la loi américaine sur les achats gouvernementaux, qui ne

(166) Ravitch Richard, "Why MTA's buying Canadian made cars", New-York Times, (14 août 1982), p. A-23.

qui ne tient compte que du matériel fabriqué aux Etats-Unis seulement.

En vertu de telles exigences fixées par la MTA, l'offre de Bombardier était définitivement supérieure à bien des égards. Il y avait en premier lieu un avantage évident vis-à-vis la compatibilité technique des 825 wagons de métro fabriqués par Bombardier, avec la première commande de 325 voitures construites par Kawasaki au Japon. Ces wagons sont d'ailleurs reconnus pour leur faible nécessité d'entretien. De même, le contrat de Bombardier à 803,485 dollars américains incluait des clauses reliées aux risques de production, une garantie de fourniture des wagons dans la période entendue, ainsi que des achats substantiels dans l'Etat de New-York, pour diverses composantes des wagons. Dans cette mesure, Bombardier allait dépenser 104 millions de dollars dans l'Etat de New-York reliés à l'achat ou à la fabrication de composantes. Ceci représentait 16 pour cent du contrat. Ainsi, le rouage d'entraînement, le moteur, les freins, le système électrique, l'air climatisé et une partie de l'assemblage final serait fait aux Etats-Unis. L'obligation d'un tel contenu américain dans le contrat allait créer 2,000 emplois aux Etats-Unis, contre 3,000 au Canada. Une telle proportion avait d'ailleurs fait bondir l'opposition à la Chambre des Communes à Ottawa, alors que l'on accusait le Gouvernement de financer la création d'emplois aux Etats-Unis⁽¹⁶⁷⁾. De son côté, Budd

(167) Chambre des Communes, Journal des Débats, 1ère Session, 32e Législature, 26 juillet 1982, vol. XVII, p. 19719.

n'investissait que 79 millions de dollars dans l'Etat de New-York pour l'assemblage final à son usine de Hornell.

Afin de respecter les normes de contenu américain, la MTA obligea Bombardier à utiliser la compagnie Westinghouse, comme sous-traitant pour la fourniture du système électrique et de l'air climatisé. Cette raison était justifiée par la présence d'une usine Westinghouse dans l'Etat de New-York. La direction de Bombardier était réticente à une telle décision, car cette firme américaine n'avait pas encore tout à fait mis au point son système électrique dédié aux trains et aux wagons de métro. Jusqu'alors, Bombardier avait utilisé comme sous-traitant pour ce genre de production, la firme General Electric, qui connaissait des succès avec un système déjà éprouvé dans le métro de Montréal. A ce titre, les problèmes connus par les wagons de métro, vendus à la MTA depuis 1984, sont justement reliés à des défauts du système électrique fabriqué par Westinghouse aux Etats-Unis. La MTA a même pensé remettre en question le contrat avec Bombardier et a imposé un test obligatoire de trente jours aux wagons. Ces derniers devaient fonctionner sans aucune panne durant cette période fixée. Bombardier a accepté le test, mais en rétorquant à la MTA, qu'elle l'avait obligé à prendre Westinghouse. Heureusement le test, réalisé en novembre 1985, a été couronné de succès et le contrat maintenu.

Pour Richard Ravitch et la Metropolitan Transit Authority, l'unique avantage que recélait l'offre de la compagnie Budd, était son prix à 770,768 dollars l'unité. Aucune clause de garantie reliée aux risques de production et aux délais de livraison n'était indiquée. De telles conditions proposées par Budd étaient parfaitement justifiées. En effet, au moment de l'affaire Bombardier en 1982, ses usines dont celle de Philadelphie, fonctionnaient à plein rendement. Egalement, quelques mois auparavant, Budd avait décroché un contrat important avec la ville de Miami pour la construction d'un métro de surface. Bombardier avait alors refusé de soumissionner, car le contrat était trop risqué. La Floride, en tant que presqu'île, demande une conception tout à fait particulière pour les rails et les wagons de métro. En vertu d'une circulation souterraine importante de l'eau, le sol est donc fragile et oblige les fabricants de trains à tenir compte de cette réalité, en allégeant le poids de leurs wagons. Budd qui n'avait pas développé une telle technologie, appropriée au cas de Miami, a quand même soumissionné et obtenu le contrat. La situation particulière de Miami fit que la firme américaine n'a pu respecter les délais de livraisons, car ses ingénieurs ont dû revoir entièrement la conception des voitures de métro fabriquées. Monsieur Raymond Royer m'a affirmé que Budd a consacré plus de temps à la recherche et au développement d'un

produit, approprié à la Floride, qu'à la fabrication des wagons eux-mêmes. Dans cette perspective, pour les dirigeants de la MTA, il était clair que Budd ne pourrait respecter les délais prévus de livraison des 825 wagons de métro, même si les échéanciers s'avéraient supérieurs à ceux de Bombardier. La seule solution pour Budd aurait été de fabriquer les composantes des wagons de métro dans ses usines du Brésil et du Portugal et d'opérer le montage final à son usine de Hornell dans l'Etat de New-York. Budd prévoyait déjà que la carrosserie et le moteur seraient faits à l'étranger. Devant une telle réalité, quel était le véritable avantage pour les Etats-Unis, à l'égard du respect de la loi "Buy American", d'octroyer le contrat à Budd? Si a priori une importante partie des composantes était fabriquée à l'étranger. Ainsi, le pourcentage de contenu américain, établi par Budd à 80% n'était que pure fantaisie. Il existe une preuve assez irréfutable envers la fabrication à l'étranger des composantes de métro par la firme Budd. En effet, les gouvernements du Brésil et du Portugal étaient prêts à approuver des crédits à l'exportation pour les pièces de métro construites dans leur pays et envoyées aux Etats-Unis ~~(168)~~.

La Metropolitan transit Authority connaissait également les compétences de Budd dans le transport en commun. En effet, ce n'était pas la première fois que la société new-

(168) U.S. Senate, op. cit.

yorkaise faisait affaire avec le constructeur américain. En 1981, Budd s'est vu octroyer un contrat de 400 millions pour la construction de 326 voitures de train pour Long Island. A ce niveau, Monsieur Stephen Berger, Directeur du Comité des Finances de la MTA, a averti Budd en mai 1982, que cette compagnie pourrait se voir retirer ce contrat si elle continuait à gêner le processus de négociation entre la MTA et Bombardier⁽¹⁶⁹⁾. Dans cette perspective, la MTA considérait que Budd était surtout spécialisé dans la technologie pour les trains, alors que Bombardier avait une longue expérience couronnée de succès, dans la construction de métro. On n'a qu'à prendre comme exemple: Montréal, Monterrey, Mexico et bientôt Singapour. Ainsi donc, Budd n'était pas équipé aux Etats-Unis pour répondre adéquatement à l'ampleur du contrat de métro pour la ville de New-York. De même, sa main d'oeuvre était moins spécialisée que celle de Bombardier pour ce genre de fabrication. De toute façon, Richard Ravitch semblait avoir un préjugé négatif contre les compagnies américaines de transport public. En effet, il déclara au Sénat américain le 28 mai 1982, que les fabricants de matériel de transport en commun aux Etats-Unis n'avaient pas fait beaucoup d'investissements pour être à la fine pointe dans le domaine. Ainsi leurs standards face à la qualité de production étaient plutôt faibles et

(169) Farnsworth Clyde H. "Budd Co. seeks to bar Canadian subway car deal", New-York Times (22 mai 1982), p. A-29.

les coûts de production s'avéraient d'une manière générale trop élevés.

Enfin le dernier facteur constituant la décision de la MTA à l'égard de Bombardier fut, comme on le sait, le plan de financement proposé par la SEE. Il semble évident que les termes de financement, soumis par le Canada, ont satisfait les dirigeants de la MTA. De son côté, Budd proposait à la Société new-yorkaise un financement de 111,103,905 dollars américains à 9.2% d'intérêt pour une période de 9.5 années après la livraison finale. Ce montant ne représentait que 18 pour cent de la valeur totale du contrat, alors que le Canada finançait 85 pour cent de l'achat des wagons de métro par la MTA. Egalement, la maison-mère Thyssen en Allemagne de l'Ouest refusa à nouveau, de financer sa filiale Budd pour ce second contrat de 825 wagons de métro. Une telle opération aurait été nécessaire afin de rencontrer les mêmes normes de financement qu'obligeait la compétition. Devant l'attitude de sa maison-mère, Budd entraît donc dans la course désavantagé, par rapport aux autres concurrents. Toutefois, Raymond Royer m'a affirmé que sans l'intervention de la SEE, Bombardier n'aurait pu soumettre une offre d'approvisionnement compétitive à l'égard de cet important contrat. En effet, il était impossible pour la compagnie québécoise d'amasser un crédit de 563 millions de dollars américains, soit plus de 700 millions

de dollars canadiens, auprès des banques à charte au Canada. Ceci s'explique par l'importance de la somme; mais surtout à cause de l'actif de la compagnie Bombardier, évalué à 105 millions de dollars canadiens, incapable de ce fait de garantir un tel montant d'argent.

Ainsi donc, après avoir présenté les arguments de Budd et de la Metropolitan transit Authority, nous allons maintenant conclure ce cas étude en focalisant notre attention sur le règlement de ce litige bilatéral. Il sera intéressant de constater que cette question a trouvé son aboutissement d'une manière assez inusitée et peu prévisible.



3. Résultats du litige.

Les résultats au litige entre le Canada et les Etats-Unis dans l'affaire Bombardier se sont déroulés en deux périodes distinctes et consécutives. Ainsi, en décembre 1982, la Metropolitan Transit Authority se voyait imposer des droits compensatoires de plus de 137 millions par le Département du Commerce. Puis en février 1983, Bombardier et la MTA trouvèrent un dénouement heureux au litige, lorsque Budd décida de retirer sa plainte.

Malgré les résultats au litige, la MTA et Bombardier ont connu des moments de craintes et de doutes pendant plusieurs mois. En effet, au moment de son enquête en vertu de la Section 1912 de la loi sur la Banque Import-Export, le Département du Trésor avait déclaré le 21 juin 1982: que si le financement avait été le principal facteur à l'octroi à Bombardier de la construction de 825 wagons de métro, le gouvernement interviendrait dans le dossier. Cette intervention signifiait que le Département du Trésor aurait permis à la Banque Import-Export de procéder au même type de financement que celui de la SEE, en faveur de Budd. De même, le gouvernement aurait alors forcé la réouverture du contrat, ce qui pour Bombardier aurait été catastrophique. Toutefois, trois semaines plus tard, le Département du Trésor déclara, après avoir terminé son enquête, que le financement n'avait pas été

la cause déterminante dans l'octroi du contrat à Bombardier. D'autres facteurs secondaires comme: les délais, les performances techniques, le prix et enfin la création d'emplois dans l'Etat de New-York avaient été considérés et jugés supérieurs à ceux de Budd. Dans cette perspective le Département du Trésor n'a pas permis à la Banque Import-Export, d'octroyer à Budd un financement similaire à celui réalisé au Canada⁽¹⁷⁰⁾.

Cependant, comme on sait, l'investigation du dossier par le gouvernement américain n'arrêtait pas là. En effet, le Département du Commerce et la Commission du Commerce International enquêtait pour savoir s'il y avait des motifs à imposer des droits compensatoires. A cet égard, la décision finale de la Commission fut rendue au mois de décembre 1982, en déclarant que Budd avait subi un tort injuste et suggéra au Département du Commerce l'imposition à la MTA de droits compensatoires sur chaque wagon construit par Bombardier. Cette pénalité s'élevait alors à 137,960,625 dollars américains et représentait le montant que la MTA a épargné, en empruntant du Canada à 9.7 pour cent d'intérêt, plutôt qu'à 16.5 pour cent en vigueur dans les banques à charte. Ce taux d'intérêt avantageux était considéré au Département du Commerce, comme une subvention injuste pour Budd et illégale dans le cadre de l'OCDE.

(170) Cook Peter, "Bombardier contrat is cleared by U.S.", Globe and Mail, (14 juillet 1982), P. A-1.

Entre temps, au cours de l'investigation, le Ministre Edward Lumley avait maintes fois affirmé au représentant spécial du commerce des Etats-Unis, William Brock, que le prêt de la SEE ne violait pas le GATT. Le Canada se défendait d'avoir exécuté un financement direct à l'exportation. De même, Lumley avait déclaré au Gouvernement américain, qu'il était prêt à réduire le crédit du prêt, par une hausse du taux d'intérêt de l'emprunt de 563 millions, contracté par la MTA. Evidemment, Richard Ravitch s'opposa formellement à un tel projet. A ce niveau toutefois, Lumley avait entièrement le droit de procéder à une réouverture de l'accord sur les termes de l'emprunt. En effet, une clause dans le contrat spécifie que la SEE pouvait renégocier le prêt à un taux d'intérêt plus élevé, pour empêcher l'imposition de droits compensatoires. En vertu d'un risque réel de l'existence d'une telle pénalité sur le contrat réalisé entre la MTA et Bombardier, c'était le risque à prendre. Ravitch n'avait-il pas à maintes reprises, affirmé que Bombardier offrait des qualités supérieures autres que celles basées uniquement sur le financement? D'un autre côté, la firme québécoise s'était engagée à rembourser à la MTA, tout droit compensatoire imposé à la Société new-yorkaise, par le gouvernement américain, un tel engagement aurait eu des conséquences terribles pour Bombardier, aux dires de Raymond Royer; car comment la compagnie aurait pu rembourser la somme de 137 millions, alors que son actif n'était en 1982 que de

105 millions?

De même, le Département du Commerce envisageait de doubler la valeur des droits compensatoires si Bombardier arrivait à rembourser la pénalité non-tarifaire imposée à la MTA. Le gouvernement américain voulait s'assurer de l'existence d'une juste compétition⁽¹⁷¹⁾ et se défendait bien d'enfreindre le code sur les subventions signé en 1979. Au fond, on recherchait plutôt aux Etats-Unis à évincer du contrat la firme québécoise, pour octroyer le contrat à Budd. Il n'y avait ici aucun motif à justifier une compétition honnête.

Pour Richard Ravitch et la Metropolitan Transit Authority, les droits compensatoires n'auraient servis qu'à pénaliser les contribuables de la ville de New-York. En effet, une telle somme aurait obligé le Conseil de Ville à augmenter les taxes municipales. le prix du billet de métro aurait subi une hausse substantielle. Enfin la MTA aurait dû réduire ses dépenses et son budget, affectant de ce fait, les services offerts à la population⁽¹⁷²⁾.

Toutefois, il y avait un aspect scandaleux dans la décision du Département du Commerce. En effet, même si la MTA annulait le prêt de la SEE, la Société de Transport new-yorkaise devait déboursier quand même 91 millions en droits

(171) U.S. Senate, op. cit.

(172) U.P.I. "Mta and Canada sign pact for cars", New-York Times (17 novembre 1982), p. B-3.

compensatoires, pour la subvention reçue par Bombardier du gouvernement canadien. On doit se rappeler que la firme québécoise avait obtenu 90.2 millions en subvention gouvernementale pour la modernisation et l'agrandissement de son usine de Lapocatière au Québec.

Ainsi, l'avenir du contrat entre la MTA et Bombardier apparaissait au début de 1983, encore incertain, car les pénalités imposées par le Département du Commerce auraient eu pour effet de remettre en question tout le dossier. Cependant un mois plus tard, une entente intervenait en février 1983 entre la MTA et l'AFL-CIO, principal contestataire chez Budd, du dossier Bombardier. Budd promettait donc de retirer sa plainte, si la MTA s'engageait à ne pas acheter de nouveaux matériels à l'étranger jusqu'en 1985. Date à laquelle la ville de New-York serait régie par les clauses de la loi américaine sur les approvisionnements gouvernementaux. L'AFL-CIO a reconnu que les engagements du contrat avec Bombardier allaient créer aux Etats-Unis 2,000 emplois. Alors que Budd en étant déjà implanté aux Etats-Unis, et avec un carnet de commande rempli, n'allait certes pas créer autant d'emplois. De même, les diverses compressions budgétaires à la ville de New-York découlant des droits compensatoires, allaient faire perdre des dizaines d'emplois dans la métropole américaine. Ainsi donc, malgré une contestation bien

orchestrée qui a duré plusieurs mois, le litige dans ce dossier fut réglé à l'avantage du Canada. Cependant il est important de remarquer que, sans le retrait de la plainte, Bombardier et le Canada risquait de perdre un contrat mirobolant et de rembourser des droits compensatoires à la ville de New-York. Nous pouvons donc constater que dans ce dossier, le contingent juridique de protection commerciale aux Etats-Unis a été encore une fois très efficace.

Dans le prochain cas étude, nous allons nous arrêter sur un autre secteur industriel aux Etats-Unis qui a joui depuis bien des années, d'une protection non-tarifaire bien organisée: il s'agit de l'industrie de l'acier.

C. L'INDUSTRIE DE L'ACIER AUX ETATS-UNIS: 1976-1981

1) Problèmes de ce type d'industrie:

Le troisième cas étude sera donc consacré à tracer un tableau de l'ensemble de la situation de l'industrie de l'acier aux Etats-Unis entre les années 1976 et 1981 et à mettre en lumière une poursuite anti-dumping. Nous avons choisi cette période car elle représente une époque charnière importante dans l'histoire de l'industrie de l'acier aux Etats-Unis. Ces années ont été marquées par une croissance évidente du protectionnisme non-tarifaire à l'endroit des importations étrangères d'aciers standards et spécialisés sur le marché américain. En implantant le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier (Trigger Price Mechanism) qui est un prix-plancher pour la production de l'acier, de même qu'un mécanisme anti-déferlement contre les importations (Antisurge Mechanism), les Américains ont voulu alors se donner les outils nécessaires pour contrer le déclin de leur industrie sidérurgique et se protéger contre les aciers importés. Toutefois, les causes aux divers problèmes vécus par cette industrie, sont bien plus complexes que les simples questions reliées aux importations étrangères. Dans cette mesure, les

divers mécanismes de protection dédiés à l'industrie de l'acier, pour contrer les manoeuvres frauduleuses contre le dumping ou les subventions, ne couvrent que "la pointe de l'iceberg" face aux véritables problèmes de l'industrie sidérurgique aux Etats-Unis.

Dans cette perspective, nous aborderons ce cas étude en opérant trois étapes bien définies. Tout d'abord, nous nous arrêterons sur la complexité des problèmes structurels présents dans les aciéries aux Etats-Unis, dans le but de démontrer justement la simplicité avec laquelle les producteurs limitent à une cause unique, toutes les difficultés connues: les importations étrangères. Ensuite nous établirons une explication adéquate des mécanismes d'ajustement du prix de l'acier et anti-déferlement. Ces solutions gouvernementales reflètent la manière avec laquelle les producteurs d'acier aux Etats-Unis conçoivent les problèmes du déclin de leur secteur industriel. Enfin, nous verrons comment ces mécanismes de protection ont entraîné des représailles à l'étranger et même une guerre commerciale avec les principaux partenaires des Etats-Unis.

Ainsi donc, l'industrie de l'acier aux Etats-Unis symbolise assez bien le déclin industriel vécu par le géant américain depuis plus de vingt ans. En effet les aciéries américaines ont vu décliner leurs parts dans les exportations

mondiales d'acier, de 50 pour cent après la guerre à 17 pour cent en 1977⁽¹⁷³⁾. Cependant le tableau IX dans le chapitre I de cette thèse indique que sur leur propre marché intérieur, l'industrie de la sidérurgie aux Etats-Unis n'a décliné que de 12.4 pour cent entre 1960 et 1980 et conservait toujours à la fin des années 70, plus de 80 pour cent des parts de marché. Des statistiques aussi différentes laissent paraître deux phénomènes: le premier est la rude compétition que livrent les concurrents canadien, européen et japonais, à l'industrie américaine de l'acier sur le marché mondial. Le second démontre l'efficacité de la protection non-tarifaire dédiée à ce type d'industrie, contre les compétiteurs internationaux.

Cette dernière constatation est particulièrement vraie, car en limitant les ventes d'acier étranger aux Etats-Unis, l'industrie sidérurgique américaine a pu hausser de 13 pour cent sa capacité industrielle en deux ans. Celle-ci passa de 77 pour cent à 90 pour cent entre 1977 et 1979. Les importations diminuèrent graduellement, de 19 à 17 pour cent pour la même période. Toutefois en 1981, la conjoncture changea radicalement car la récession économique fit tomber le marché domestique de l'acier. Dans ce contexte, la production d'acier aux Etats-Unis se retrouva à 72 pour cent de sa capacité. Le

(173) Carbaugh Robert, "A trigger to limit dumping", Business Economics, vol. 17, No. 1 (janvier 1982), p. 42.

chômage dans ce secteur industriel grimpa jusqu'à 21 pour cent, sommet jamais égalé depuis la grande dépression des années 30. Les importations étrangères d'acier, après avoir fluctué entre 13 et 19 pour cent dans les années 70, approvisionnèrent en 1981 25 pour cent du marché américain. Un tel contexte a entraîné pour les aciéries américaines plusieurs faillites, des dividendes réduits sur les actions, des mises à pied de milliers de travailleurs et une baisse de production de plusieurs millions de tonnes. Cette situation précaire a particulièrement affecté certains Etats où est concentrée l'industrie sidérurgique, comme la région de Buffalo, l'Ohio, l'Illinois, l'Ouest de la Pennsylvanie et à un degré moindre, le Texas.

Pour Thomas C. Graham, Président de la Bethlehem Steel, les conséquences de la récession sur le marché mondial de l'acier, a entraîné pour les pays occidentaux, un excédent de production supérieur à 20 pour cent⁽¹⁷⁴⁾. Dans ce cas, selon les Etats-Unis, le dumping est une façon efficace d'assurer l'écoulement de la surproduction en temps de crise, et dans des secteurs industriels où la compétition est rude, comme dans le cas de l'acier. Cette situation est particulièrement vraie pour les aciers spécialisés: métal en feuille, acier laminé etc; alors que depuis le début des années 70, les Etats-Unis accusent leurs partenaires commerciaux de

(174) Lewis, Flora, "How free is free enterprise", New-York Times (20 mars 1981), P. A-27.

faire des manoeuvres malhonnêtes pour vendre ces types d'acier sur leur marché interne. Ces accusations portent essentiellement sur les subventions gouvernementales accordées aux aciéries étrangères, afin d'abaisser les coûts de production et d'offrir sur le marché mondial un meilleur prix. De même, le dumping des aciers étrangers, spécialisés ou non, en sol américain, est considéré aux Etats-Unis comme un problème majeur justifiant le déclin de leur industrie sidérurgique. Pour les aciéries américaines, bien que les aciers spécialisés ne représentaient en 1981 que 3 pour cent du tonnage annuel coulé aux Etats-Unis, le chiffre d'affaires fixé totalisait tout de même trois milliards de dollars, soit 10 pour cent du volume des ventes⁽¹⁷⁵⁾.

Les Américains en déduisent rapidement à l'existence d'un dumping, par les producteurs étrangers d'acier. En effet selon eux, comment expliquer que les importations aux Etats-Unis aient augmenté graduellement entre 1970 et 1977, puis soudainement en 1981, au moment de la récession économique? Les producteurs d'acier posaient cette question en rapport avec les résultats obtenus lors de la rencontre des pays de l'OCDE en 1980. En effet, le gouvernement américain ainsi que plusieurs autres pays participaient activement à la forma-

(175) Frankel Max, "Why must New ork pay more for steel", New York Times, (12 mars 1981), P. A-22.

tion d'un comité international sur l'acier. Ce comité serait l'endroit des discussions au moment des litiges entre les Etats. De même, en cas de crise de l'industrie de l'acier, les membres de l'OCDE engagés à ne prendre aucune mesure qui ne correspondrait pas au GATT, comme le dumping et les subventions aux exportations. Aussi, les différents pays membres, acceptèrent l'établissement d'un guide de prix, en conformité avec le nouveau code anti-dumping signé par les partenaires du GATT, à la fin de la ronde de Tokyo en 1979.

Ainsi donc, sans l'existence d'un dumping à l'exportation, les producteurs étrangers d'acier auraient dû normalement se trouver dans les mêmes conditions difficiles que l'industrie sidérurgique aux Etats-Unis. Or de façon générale, ces aciéries semblaient être en meilleure posture que leurs concurrents américains. Ce point de vue américain démontre bien cette vieille habitude aux Etats-Unis, de blamer les autres pour les problèmes internes vécus par certains secteurs industriels. Heureusement, une telle attitude chez les producteurs d'acier américains a été reçue avec bien des réserves dans les milieux universitaires et intellectuels. A ce titre, Flora Lewis du New York Times déclarait:

There are too many conflicting explanations for declining American productivity to accept the simple thesis of unfair foreign competition whether in production itself or in finance. (176)

(176) Lewis, Flora, op. cit. P. A-27.

De la même façon, à l'égard des aciers spécialisés, plusieurs causes différentes du dumping, pouvaient justifier la hausse des importations étrangères. Premièrement, la baisse tendancielle de la demande des aciers non-spécialisés à travers le monde depuis le début des années 70, a favorisé de nouvelles orientations de production vers des aciers plus spécialisés. Deuxièmement, le besoin d'un grand marché comme les Etats-Unis pour écouler la production. Troisièmement, l'augmentation rapide du prix du pétrole et des coûts de main-d'oeuvre obligent les aciéries à trouver un marché potentiel important pour garantir de meilleures économies d'échelles. Enfin, il existait une importante valeur ajoutée sur ces types d'acier.

Bien que les producteurs d'acier mettent en accusation le dumping, pour les déboires connus par cette industrie aux Etats-Unis, plusieurs spécialistes des milieux universitaires et gouvernementaux ont procédé à des analyses plus rigoureuses, qui ont permis de retracer un certain nombre de facteurs plausibles. Ainsi, pour Heinz J. Dielmann, les premiers problèmes de l'industrie de l'acier remontent au début des années 50, alors que son marché traditionnel est peu à peu érodé par la mise au point de matériels substituts, moins coûteux ou plus légers. L'exemple le plus frappant est sans doute l'aluminium⁽¹⁷⁷⁾. Outre les conditions changeantes de

(177) . Dielmann Heinz J. "U.S. response to foreign steel: returning to Trigger prices", Columbia Journal of World Business, vol. 16, No. 3 (automne 1981), p. 32.

la demande depuis plusieurs années, un certain nombre de facteurs technologiques et de coûts de fabrication ont été responsables des modifications apportées au paysage de production de l'acier à travers le monde. En effet, la technologie dans l'industrie de la sidérurgie a beaucoup évolué depuis les années 60, tant au niveau de l'extraction du minerai, qu'à sa transformation en produits finis. Les Européens, le Japon et surtout le Canada, considéré comme une des meilleures industries de l'acier au monde, se sont adaptés aux conditions changeantes de la technologie. De ce fait, ces pays ont pu être productifs et efficaces. Cependant aux Etats-Unis, la structure oligopolistique du marché a résulté à encourager une faible formation de capital et d'innovation⁽¹⁷⁸⁾. En effet, seules quelques grandes firmes contrôlent le volume total de production réalisé annuellement aux Etats-Unis. Ainsi donc, plutôt que d'investir les sommes nécessaires à la modernisation et aux ajustements technologiques, requis pour suivre la compétition internationale, les industriels de l'acier ont préféré garder pour eux les profits et attirer de cette manière, les investisseurs en capital-action. Thomas C. Graham n'a-t-il pas affirmé lui-même au New-York Times, que l'industrie de l'acier aux Etats-Unis était la plus efficace au monde pour amasser des profits importants⁽¹⁷⁹⁾.

(178) Walter Ingo (et al.) "The battle over protectionism: how industry adjusts to competitive shocks", Journal of Business Review, vol. 2, No. 2 (automne 1981), p. 41

(179) Lewis Flora, op. cit. P. A-27.

Dans cette perspective, la seule façon d'augmenter la production et d'abaisser les coûts de production, est d'investir des sommes importantes pour se moderniser et accroître l'efficacité. Cependant depuis plus de dix ans, la solution du protectionnisme a été un outil plus simple, plus rapide et plus efficace que de tenter de suivre les normes de la productivité au sein de la concurrence internationale. De même, il est à prévoir au cours des prochaines années, que les producteurs d'acier aux Etats-Unis devront investir plusieurs milliards pour établir des systèmes anti-pollution afin de diminuer les émissions d'anhydride sulfureux (SO_2) dans l'air. Malgré les réticences du Président Reagan, plusieurs recherches ont démontré que le SO_2 est une des causes majeures à la création des pluies acides, affectant l'est du continent nord-américain depuis bien des années. A ce titre au Canada, le gouvernement conservateur a déjà mis en marche un plan à moyen terme (5 à 8 ans) visant à équiper nos aciéries, de systèmes anti-pollution adéquats.

Cependant, comme le constate Hans Mueller, la politique d'investissement défailante depuis 25 ans aux Etats-Unis a été sans aucun doute la cause principale au manque d'efficacité de l'industrie sidérurgique⁽¹⁸⁰⁾. Car même s'il avait existé chez les industriels de l'acier, une volonté d'investir et de se moderniser, l'absence de stimulus fiscaux

(180) Mueller Hans (et al.), "Perils in the Brussels-Washington pact of 1982", World Economy, vol. 5, No. 3 (janvier 1982), P. 269.

et économiques dédiés à cet égard et le faible taux d'épargne n'ont guère favorisé les investissements et la transformation de ce type d'industrie. Une telle situation a entre-
 tenu des chefs d'entreprises peu imaginaires à l'égard des techniques de production et guère soucieux de leur position concurrentielle, sachant fort bien que Washington répondrait aux exigences de leurs lobbys. Il existe encore au Congrès un sentiment bien partagé que la croissance du potentiel industriel des Etats-Unis repose encore sur celle de l'industrie de l'acier⁽¹⁸¹⁾. Dans cette perspective, l'absence de modernisation a maintenu des industries vieillottes, où il y a un surcroît de main-d'oeuvre. Les aciéries canadiennes et européennes arrivent à produire l'acier avec 25% de moins d'effectifs qu'aux Etats-Unis. Egalement, dans l'utilisation d'énergie par tonne d'acier produite, les Etats-Unis sont 33 pour cent moins efficace que le Japon et 15 pour cent inférieur à l'Europe. La main-d'oeuvre utilisée est aussi sur-payée, comparativement à l'étranger. Des normes salariales plus élevées avaient fait partie dans les années 60 et 70, d'une stratégie patronale précise en vue d'avoir l'appui des grands syndicats et des travailleurs, dans le combat des industriels contre les importations étrangères.

A cet égard, ce ne sont pas les dumpings étrangers qui ont été la cause des entrées importantes d'aciers étrangers,

(181) Walter Ingo (et al.), op. cit. P. 44.

mais plutôt les longues grèves générales nationales, vécues dans cette industrie dans les années 60 et 70. N'oublions pas que le syndicat "U.S. Union Steel Workers" aux Etats-Unis détient un quasi-monopole syndical dans les aciéries américaines et c'est lui qui a été à la base des conflits ouvriers paralysant les usines sidérurgiques⁽¹⁸²⁾. Une telle situation a forcé les acheteurs d'acier, privés et publics, à se tourner vers des fournisseurs étrangers pour leurs approvisionnements. Voilà donc pourquoi la part du marché américain, détenue par des aciers étrangers, a grimpé de 13 à 18 pour cent entre 1970 et 1977. Ainsi donc, les tensions entre ouvriers et patrons pendant plusieurs années, associées à la stratégie patronale à l'égard des salaires, ont enregistré un écart ~~dangereux~~ entre le taux salarial développé et la productivité au travail, chez les ouvriers. Cette situation a donc entraîné un ralentissement de la production par unité de travail, à un point tel, que les Etats-Unis sont tombés derrière le Japon en 1973 et derrière l'Allemagne de l'Ouest en 1979.

L'absence d'outillages sophistiqués dans les aciéries américaines font que certaines catégories de produits finis ne peuvent être produite en quantité suffisante, ou dans une période de temps raisonnable. De même, la qualité générale des produits finis, entre autre chez les Japonais,

(182) Mueller Hans, op. cit. p. 271.

est de loin supérieure à celle produite aux Etats-Unis. En considérant ces deux facteurs, il n'est pas surprenant de constater que les acheteurs locaux d'acier, se tournent encore une fois vers les producteurs étrangers pour satisfaire leurs demandes. Enfin, trois autres facteurs peuvent expliquer les raisons pour lesquelles, l'industrie de l'acier aux Etats-Unis a subi un déclin graduel significatif depuis plus de vingt ans⁽¹⁸³⁾. Tout d'abord, les coûts d'extraction du minerai de fer ont augmenté aux Etats-Unis. Ainsi, dès la première étape du procédé de production, les Américains ont été désavantagés par rapport à leurs concurrents qui peuvent obtenir à un prix moins élevé la matière brute. Le cas du Canada est un exemple adéquat, où l'abondance du minerai et des salaires moins élevés qu'aux Etats-Unis permettent d'extraire à meilleur marché. Ce n'est pas pour rien que certaines firmes américaines sont venues s'implanter chez nous pour extraire du minerai de fer. Malgré tout, la crise mondiale de l'industrie de l'acier depuis plusieurs années, a attiré des géants comme ITT-Iron Ore, vers la périphérie. Deuxièmement, bien que les coûts d'extraction soient moins élevés à l'étranger, les frais de transport par bateau, de la périphérie aux Etats-Unis, ont aussi augmenté. Enfin, les industries de l'acier sont incapables de se déplacer vers les Etats du Sud-Ouest comme le Nouveau-Mexique

(183) Mueller Hans, op. cit. p. 270.

et l'Arizona, où les salaires sont moins élevés. En effet, les Etats-Unis connaissent depuis le début des années 70, une relocalisation de plusieurs secteurs industriels. Le Sud et l'Ouest des Etats-Unis sont envahis par des firmes venues du Nord et de l'Est, pour trouver de meilleures conditions de production. Ce phénomène fut appelé "l'industrialisation du Sun Belt", comprenant les Etats du vieux sud américain, le Texas et l'Ouest avec la Californie. Dans cette mesure, le traditionnel "Frost Belt" de la région des Grands-Lacs est déserté de plus en plus. Or les industries de l'acier qui dépendent de la proximité d'un port et du Canada, pour l'approvisionnement en minerai, ne peuvent pas quitter leur région d'établissement, pour aller s'implanter dans le Sud-Ouest américain. Le transport du minerai par voie terrestre coûterait beaucoup trop cher et amortirait tout profit envisagé, par une baisse des coûts de production dans le Sud.

Cette multitude de facteurs élaborés ici justifient, plus sérieusement que le dumping étranger, les raisons pour lesquelles l'industrie de l'acier connaît des difficultés importantes depuis bien des années. La seule véritable solution à leurs problèmes est d'investir massivement, pour opérer une modernisation majeure de leurs procédés de productions et accroître le rendement compétitif de cette industrie sur le marché mondial. Toutefois, il est malheureux de constater que depuis plus de dix ans, à défaut d'entamer le changement, les

aciéries américaines recherchent plutôt la protection non-tarifaire, auprès des dirigeants politiques à Washington.

Les plus beaux exemples s'avèrent sans aucun doute, l'implantation en 1977 d'un 'procédé d'ajustement du prix de l'acier vendu aux Etats-Unis; de même qu'un mécanisme anti-déferlement, mis au point en 1981.

2. Mécanismes d'ajustement du prix de l'acier et anti-déferlement

Au cours des quelques pages suivantes, nous allons procéder à une explication des mécanismes d'ajustement du prix de l'acier (Trigger Price Mechanism) de 1977, et anti-déferlement (Anti-Surge Mechanism) de 1981. L'objectif de cet exercice est de démontrer que, l'ajout en 1981 d'une procédure anti-déferlement a accru les possibilités de protection, déjà nombreuses pour les producteurs d'aciers aux États-Unis, contre les importations étrangères.

Ainsi donc, devant les déboires connus par l'industrie sidérurgique depuis plusieurs années déjà, et les lobbys des industriels, l'administration Carter décida en 1977 d'établir un mécanisme d'ajustement du prix de l'acier étranger qui entre aux États-Unis. Convaincu d'être victime de dumpings extérieurs, les industriels de l'acier aux États-Unis ont approuvé la mise sur pied d'un tel procédé vis-à-vis les importations. Pour les Américains, le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier n'avait pas pour objectif d'opérer une discrimination contre les aciers étrangers, mais de s'assurer que leurs partenaires commerciaux allaient vendre leur produit à des taux honnêtes. C'est-à-dire aux coûts réels de production qui, de cette façon ne discriminaient pas l'industrie sidérurgique aux États-Unis. En d'autres mots, il

s'agissait d'éliminer une certaine compétition que les Américains jugeaient injuste (184).

Ainsi donc, le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier est un prix minimum, fixé en 1977 à \$377.67 dollars américains par tonne d'acier nette produite. Cela signifie qu'aucun producteur d'acier étranger ne peut vendre aux Etats-Unis au-dessous de ce prix plancher établi. La seule façon de déroger à cette loi est de démontrer au gouvernement américain que la technique de production employée est si efficace, qu'elle permet de produire honnêtement à un coût inférieur à celui fixé par Washington. Cet indice établi à \$377.67 par tonne d'acier produit, est basé sur les coûts de production de l'industrie sidérurgique japonaise, considérée en 1977 comme la plus productive et la plus efficace au monde. Les Américains avaient également inclus dans le prix-plancher les coûts de transports entre le Japon et les Etats-Unis, de même que les frais encourus pour la distribution de produits sur le marché américain (185). Mentionnons ici que le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier s'appliquait à 32 catégories d'acier différents. Toutefois, les aciers spécialisés n'étaient pas couverts par une telle protection, excepté le fil de fer. Cela se justifiait par le faible volume d'acier spécialisé produit aux Etats-Unis et vendu par les étrangers sur le

(184) Allen John D. "Dumping and the Canadian Steel Industry in Canada", Canada-United States Law Journal, vol. 2, No. 2 (été 1979), p. 40.

(185) Peabody Robert B., "Dumping and the United States Steel Industry", op. cit. p. 58.

marché américain. Ainsi donc, en 1979 les autorités américaines considéraient que le prix plancher avait répondu aux objectifs fixés deux ans plus tôt. En effet, il a favorisé une hausse des parts de marchés détenus par les aciéries locales, de même qu'une diminution des importations d'aciers étrangers (186).

Pour les Américains, le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier n'est pas selon eux un prix plancher, ni un système de quotas déguisé. Une telle affirmation est évidemment contestable chez les partenaires commerciaux, car cette procédure est, comme nous l'avons défini, un prix plancher. A l'égard du prix de l'acier, les Etats-Unis ne laissent pas jouer librement les fluctuations du marché, mais garantissent un prix à leurs producteurs. Contrairement à leur vieux discours, prêché dans les rencontres internationales sur les merveilles des lois du libre-marché, lorsque celles-ci ne peuvent satisfaire les intérêts américains, Washington fait mine de les oublier.

Cependant, les Américains reconnaissent que le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier a pour objectif d'implanter les remèdes anti-dumping d'une manière exécutive, en accélérant la procédure d'investigation. En effet, dans le cas d'exportations d'aciers aux Etats-Unis, vendus au-dessous

(186) Anawaty William A. "The U.S. legal response to steel dumping in Canada", Canada-United States Law Journal, vol. 2 No. 2 (été 1979), p. 65.

du prix plancher fixé, celles-ci attirent automatiquement l'attention du douanier qui demande au pays concerné de justifier un tel indice de prix. Cette procédure indique alors au douanier l'existence ou non d'une fraude. Ainsi, les aciers étrangers au-dessous du prix plancher n'engagent pas automatiquement une poursuite anti-dumping de la part des autorités américaines. Toutefois, comme le prix fixé est censé être le meilleur coût de production possible, les importations à un taux inférieur laissent supposer des doutes sur l'honnêteté du procédé de production. De ce fait les aciers, importés à un prix inférieur au prix plancher, sont sujets à la procédure d'investigation anti-dumping accélérée qui dure généralement trente jours. Si au cours de cette période, le pays exportateur n'arrive pas à justifier, par des motifs valables et honnêtes son prix de vente, le Département du Commerce établira alors des droits anti-dumping. Ceux-ci sont équivalents à la différence entre le prix frauduleux de l'importateur, et une valeur artificielle du coût de production aux Etats-Unis. Celle-ci est construite par le Département du Commerce et est considérée comme une compensation honnête pour le tort subi par les producteurs américains. Dans la prochaine section de ce chapitre, nous traiterons plus en détail de cette valeur artificielle entièrement construite et considérée comme une discrimination évidente contre les aciers importés.

Malgré une telle procédure restrictive, le Gouvernement Carter appliqua en janvier 1981, de nouvelles mesures visant à renforcer le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier. En effet, la nouvelle crise vécue par l'industrie sidérurgique aux Etats-Unis, accompagnée d'une nouvelle hausse des importations sur le marché américain au début des années 80, entraînèrent une réaction de la part du gouvernement américain à ce nouveau paysage. Tout d'abord le Japon connue entre 1977 et 1981, une hausse graduelle de ses coûts de production. Cette situation obligea l'administration à Washington, à relever le prix plancher de 12% pour le situer dorénavant à \$422.95 dollars américains par tonne d'acier nette produite. Cependant, ce second prix plancher diverge du premier fixé en 1977, par le fait que les Etats-Unis ne prennent plus dorénavant en considération les fluctuations du dollar avec le yen, de même qu'avec les niveaux monétaires des autres pays exportateurs. Une telle attitude est révélatrice du nouveau contexte monétaire prévalent à partir de 1981; car entre 1977 et 1980, le dollar américain connaissait des baisses successives de sa valeur auprès des autres monnaies. En ayant des monnaies relativement élevées par rapport au dollar, les partenaires commerciaux des Etats-Unis étaient à peu près certains de vendre au-dessus du prix plancher, une fois la conversion monétaire réalisée en dollars américains. Or à partir de 1980-81

au moment où la monnaie américaine connaît des hausses successives de sa valeur, sur les marchés de change, il s'avèrait avantageux pour les autres pays de vendre aux Etats-Unis. Dans ce contexte, il était probable qu'un jour ou l'autre, le coût de production à l'étranger soit inférieur au prix plancher fixé aux Etats-Unis, à cause de la dévaluation des autres monnaies et non à cause d'un dumping. Or les Américains ne voulaient pas en tenir compte.

Mentionnons que, le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier a toujours été incompatible avec les lois anti-trusts américaines. En effet, l'évincement des importations encourage la formation de monopoles de production sur le marché américain. Aussi, un tel mécanisme viole la loi sur la procédure administrative⁽¹⁸⁷⁾. Cette loi demande que soient publiés les objectifs et les règlements essentiels à toute nouvelle mesure législative, afin d'encourager les avis et les commentaires. Or en décembre 1977, lorsque le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier fut mis de l'avant, une telle procédure technique n'a pas été respectée.

A partir de 1981, afin de contrer la nouvelle vague d'importations d'aciers étrangers, le Président Carter institua une nouvelle procédure protectionniste appelée: mécanisme anti-déferlement. Ce mécanisme consiste à établir une enquête

(187) Dielmann Heinz J., op. cit. p. 37.

par le Département du Commerce, pour tenter de comprendre les raisons justifiant les augmentations soudaines de certains aciers étrangers. Une telle investigation est réalisée à la demande de l'industrie de l'acier. Dans le but d'en arriver à des résultats tangibles, le Département du Commerce a fixé deux normes sur lesquelles ils se basent en faisant son enquête⁽¹⁸⁸⁾. Tout d'abord si les importations totales dépassent 13.7 pour cent de la consommation américaine, il examinera alors si le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier a été contourné. Si cela s'avère positif, des représailles appropriées seront prises. Deuxièmement, si les importations dépassent 15.2 pour cent du marché et que l'on assiste à un déferlement d'aciers étrangers, le Département du Commerce tentera alors de savoir si cette situation résulte de subventions frauduleuses ou d'un dumping. Si leur présence est décelée au sein de certaines importations, le Département du Commerce a le droit d'imposer des droits compensatoires ou taxes anti-dumping. Ainsi donc, en établissant un tel mécanisme à partir de 1981, les Etats-Unis voulaient s'assurer d'un contrôle à l'égard des parts détenues par les importations étrangères au sein du marché local de l'acier. Un tel contrôle est évidemment inacceptable pour leurs partenaires commerciaux qui doivent faire les frais de l'inefficacité et du retard technologique des aciéries américaines.

(188) Carbaugh Robert, op. cit. p. 44.

Avant 1981, il n'existait pas de système précis de protection commerciale dédié aux aciers spécialisés. Or il y a cinq ans, Washington décida de s'occuper de ce dossier et mit sur pied un système protectionniste appelé: "système unique"⁽¹⁸⁹⁾. Celui-ci se base sur le volume des importations plutôt que sur le prix pour justifier la procédure d'investigation anti-dumping. Celle-ci sera donc déclenchée, si le pourcentage des importations d'aciers spécialisés dépasse la moyenne des dix dernières années. En vertu d'une telle approche, il apparaît évident, que d'établir une investigation sur le volume plutôt que sur le prix, facilite grandement la procédure de protection pour les aciéries américaines. Dans cette mesure, il n'est pas erroné d'affirmer que depuis 1981, le contingent légal dédié à la protection commerciale pour l'industrie de l'acier, est certes mieux organisé et plus efficace, que durant la période échelonnée entre 1977 et 1981. De même, une telle protection pour l'industrie sidérurgique locale n'a pas favorisé les consommateurs américains. On estime que depuis 1977, le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier a coûté aux acheteurs de produits métallurgiques aux Etats-Unis, un milliard de dollars. Il est facile d'imaginer qu'une telle somme aurait pu être épargnée, en l'absence de mécanismes discriminatoires contre les importations étrangères

⁽¹⁸⁹⁾ Carbaugh Robert, op. cit. p. 44.

Nous allons maintenant expliquer dans les prochains paragraphes en quoi consiste la nouvelle valeur artificielle du coût de production aux Etats-Unis, établi par le Département du Commerce pour les cas de dumping. Celle-ci fait suite à une modification de la loi anti-dumping de 1921, opérée dans la législation sur le commerce de 1974, et s'est avérée très utile pour la protection destinée à l'industrie de l'acier aux Etats-Unis.

3. Dumping et l'industrie de l'acier

Il existe dans la procédure de protection, établie par le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier, un aspect pour le moins scandaleux, qui établit une discrimination ouverte contre les importations étrangères: il s'agit de la valeur artificielle du coût de production. Soulignons en débutant que le protectionnisme américain, dédié à l'industrie sidérurgique, aurait été davantage acceptable pour les étrangers, si le mécanisme d'ajustement aurait joué pleinement son rôle. C'est-à-dire, d'ajuster au prix plancher fixé par Washington, les importations vendues à un prix inférieur. Pour le gouvernement américain, des importations investiguées révèlent généralement l'existence d'un dumping ou d'une subvention illégale. Dans cette perspective, il ne s'agit pas de niveler les prix des importations, au prix plancher fixé, mais bien d'établir une taxe compensatoire ou anti-dumping visant à compenser les torts subis par l'industrie sidérurgique américaine. C'est à ce moment qu'entre en jeu la valeur artificielle, construite par le Département du Commerce, et servant à établir la taxe imposée aux importations étrangères. Cette discrimination est apparue dans "la clause sur les critères de coûts" incluse dans la Section 301 de la loi de 1974. Celle-ci doit établir la marge de compensation honorable pour

l'industrie américaine lors d'un dumping étranger. Soulignons ici que cette mesure, qui n'existait pas dans la loi anti-dumping de 1921, a été retenue dans la loi sur l'accord commercial de 1979, au sein de la Section 773(B).

Pour les Etats-Unis, la clause sur les critères des coûts sert avant tout à définir le concept d'équité entre les importations étrangères frauduleuses et l'industrie américaine subissant un tort. Or, ce concept est davantage lié aux intérêts industriels américains, qu'à la recherche de l'équité en tant que telle⁽¹⁹⁰⁾. Dans cette perspective, la valeur du coût de production dans le cas de l'industrie de l'acier s'établit comme suit: on fixe tout d'abord un coût arbitraire de production qui est généralement évalué à 10 pour cent supérieur aux coûts réels, déboursés par les industriels dans la fabrication de l'acier. A cette première valeur, on ajoute 8 pour cent de marge de profit et certains autres coûts secondaires. Ainsi donc, la valeur finale établie artificiellement est beaucoup plus élevée que les coûts de production réalisés aux Etats-Unis. La différence entre cette valeur et le prix des importations frauduleuses, sert à déterminer la taxe anti-dumping.

Cette valeur construite est donc gonflée artificiellement à cause de son coût de production sur-élevé; mais

(190) Crandall Robert W. "Steel Imports: dumping or competition? AEI Journal on Government and Society (Juillet-août 1980), p. 20.

aussi par le pourcentage de profit indiqué. En effet une marge de 8 pour cent dérive des records historiques de l'industrie de l'acier. Il est clair qu'aujourd'hui un tel pourcentage n'est jamais atteint et ne reflète donc pas la réalité actuelle. A cet égard, une telle valeur artificielle sur les coûts de production fixée aux Etats-Unis, dérive sérieusement des accords internationaux du GATT⁽¹⁹¹⁾. Ces derniers n'ont jamais approuvé l'application des critères de coûts inscrit dans la loi sur le commerce de 1974. De même, l'addition d'une marge de profit, en établissant une taxe anti-dumping, ne doit pas excéder les profits normalement réalisés dans les ventes de produits de la même catégorie, sur le marché domestique du pays d'origine. En d'autres termes dans le cas de l'acier, la marge de 8 pour cent est beaucoup trop élevée aux Etats-Unis, si à l'étranger le fabricant d'acier vend sur son marché domestique, ses produits avec une marge de profit de 5 pour cent.

Par ailleurs, cette marge de 8 pour cent a créé de nombreux problèmes aux aciéries étrangères, dans leurs exportations aux Etats-Unis, au moment d'une récession du marché de l'acier. En effet, lorsqu'il y a baisse de la demande, le prix de vente décline lui-aussi généralement. Il arrive par-

(191) Kawahito Kiyoshi, "Steel and the U.S. anti-dumping statutes", Journal of World Trade Law, vol. 16, No. 3 (mars-avril 1982), p. 156.

fois que le prix de vente sur un marché local soit inférieur aux coûts de production établis par les producteurs d'acier. Ainsi, comme un fabricant n'arrive pas à couvrir entièrement ses coûts sur son marché, il doit alors hausser le prix de ses exportations pour équilibrer les coûts et les profits. Dans ce contexte, afin de respecter la marge de profit de 8 pour cent des producteurs d'aciers aux Etats-Unis, qui eux aussi connaissent une baisse de leur marché et de leurs profits, le producteur étranger est généralement obligé de vendre plus cher sur le marché américain, que sur les autres marchés d'exportations. Un tel mécanisme discriminatoire élimine donc, dans une conjoncture de récession, les producteurs d'aciers étrangers qui ne peuvent être guère concurrentiels aux Etats-Unis⁽¹⁹²⁾. Voilà pourquoi en 1981, au moment de la récession mondiale de l'acier, des poursuites anti-dumping ont été menées contre des producteurs étrangers qui envahissaient le marché américain. Les règles discriminatoires de la valeur artificielle du coût de production ne semblaient pas être très efficaces.

Ainsi, dans la prochaine section de ce chapitre, nous allons nous arrêter sur les conséquences directes qu'a apporté le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier, auprès des autres partenaires commerciaux des Etats-Unis. Nous focaliserons plus précisément notre attention sur les aciers

(192) Mueller Hans, op. cit. p. 263.

canadiens et européens, vendus sur le marché américain et la querelle avec la CEE qui a entaché les relations commerciales entre les Etats-Unis et l'Europe en 1980-81.

4. Le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier et les partenaires commerciaux

Afin de traiter cette section d'une manière méthodique, nous allons premièrement aborder les ventes d'aciers canadiens aux Etats-Unis. Par la suite, nous disserterons sur les problèmes de ventes chez les produits sidérurgiques, connus par les Européens au début des années 80.

Ainsi, à l'égard du mécanisme d'ajustement du prix de l'acier, le Canada est un cas exceptionnel. En effet, le prix plancher fixé en 1977, suivant les normes de l'industrie japonaise, aurait dû plutôt être établi en fonction du coût de production réalisé au Canada. Notre pays a été le seul jusqu'à maintenant à pouvoir écouler 80 pour cent de l'acier vendu aux Etats-Unis, au-dessous du prix plancher. Nos aciéries ont pu démontrer aux autorités à Washington, que le coût de production établi se basait sur une efficacité technique avancée, de même que sur de faibles coûts de transport⁽¹⁹³⁾. A cela, il faut ajouter que les salaires sont plus faibles qu'aux Etats-Unis et que la dévaluation du dollar canadien a eu un impact positif sur les exportations d'aciers depuis 1980. Outre les coûts de production entre le Canada et les Etats-Unis qui dépassent 20 pour cent, la plus forte productivité par unité de travail du côté canadien, encouragea aussi

(193) Anawaty William, op. cit. p. 64.

les exportations aux Etats-Unis. Enfin, les aciéries canadiennes ont tendance à attaquer le marché américain, dans des secteurs où les compagnies américaines se sont retirées. Tous ces facteurs font qu'en 1981, les exportations du Canada aux Etats-Unis étaient 83 pour cent plus élevées que leur moyenne maintenue entre 1974 et 1979; comparativement à la France et au Japon qui affichaient des augmentations respectives de 31 pour cent et 2 pour cent.

Dans cette optique on constate donc que le prix de vente canadien sur le marché américain n'était pas le fruit d'un dumping, ou de subventions gouvernementales frauduleuses. Le processus de production était fait d'une manière honnête, que les Etats-Unis ne pouvaient contester. Il va sans dire que le point de vue canadien a dû déplaire certainement aux lobbys protectionnistes de l'acier à Washington, pour qui le prix plancher devait être une forme de protection garantie contre les importations étrangères. Ainsi jusqu'à aujourd'hui, le Canada n'a pas souffert des exigences imposées par le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier. Il faut toutefois souligner que les aciers fabriqués au Canada ne constituent pas comme tels une menace aux aciéries américaines; détenant à peine 10 pour cent du marché, soit environ 2 millions de tonnes vendues annuellement.

Malgré ce faible pourcentage, les Etats-Unis ont

quand même trouvé un autre moyen de limiter l'entrée d'acier canadien sur le marché américain. En effet, l'Etat de New-York a voté une loi en 1981 visant à restreindre l'utilisation d'acier étranger. Une telle mesure frappait sérieusement les aciers canadiens, car plus de la moitié des ventes de notre pays étaient réalisées dans l'Etat de New-York. Le Gouverneur Hugh Carey avait alors mis son veto pour bloquer une telle législation. Cependant l'Assemblée du Parlement de l'Etat annula la manoeuvre du Gouverneur, en faisant approuver par deux tiers de ses membres, un vote d'approbation de cette loi protectionniste⁽¹⁹⁴⁾. Par ailleurs la controverse devant un tel projet de loi fut suscitée entre producteurs d'aciers canadiens et américains. Pour le Canada, cette loi allait faire perdre bien des emplois dans l'Etat de New-York, qui ne vivent que par les importations d'aciers canadiens. D'un autre côté, l'Association des Producteurs d'Aciers de l'Etat de New-York a déclaré que cette législation était le seul moyen de conserver les emplois dans cette industrie.

A ce titre, l'Etat de New-York n'est pas un cas isolé, car en 1981, on dénombrait 37 Etats ayant fait approuver des lois protectionnistes sur les achats d'aciers étrangers. De même en 1980, les lobbys de l'acier à Washington ont obtenu du Gouvernement fédéral une législation qui res-

(194) Solomon Hyman, "Buy American laws hurt Canadian exporters", Financial Post, (13 juin 1981), p. 14.

treint les achats d'acier étranger dans les secteurs autres que la construction. Enfin Washington donna également le feu vert en 1982, pour un projet de loi qui limite les achats d'aciers par le Département de la Défense, auprès des partenaires de l'OTAN⁽¹⁹⁵⁾. Une telle loi affecte donc depuis quelques années les possibilités de marchés aux Etats-Unis pour les producteurs canadiens d'acier.

A l'égard de l'industrie de l'acier au Canada, Ottawa n'a entre les mains que sa loi anti-dumping de 1968, pour défendre ses producteurs contre les importations étrangères frauduleuses. Par ailleurs, cette législation peut apparaître certainement moins protectionniste que tout le système de contingentement aux Etats-Unis, car le législateur canadien s'était préoccupé de respecter les règlements du code anti-dumping de 1967.

Toutefois les diverses mesures prises aux Etats-Unis, pour protéger les aciéries américaines, ont entraîné des représailles similaires en Europe contre les importations d'aciers étrangers. Le Vicomte Etienne Davignon, responsable des affaires industrielles dans le cadre du marché commun, soumettait au Conseil Européen en 1979 une contre-attaque formelle aux mesures prises par les Etats-Unis, deux ans auparavant.

(195) Gouvernement du Canada, Ministère des Affaires Extérieures, texte officiel sur la politique étrangère du Canada, Ottawa, 1983, p. 3.

Ainsi, le plan Davignon comprenait deux grands engagements: premièrement il instaurait un prix minimum garanti pour les producteurs domestiques. Le but de cette manoeuvre était de restaurer l'équilibre du marché et de stabiliser les prix entre les différents producteurs d'acier européens. Deuxièmement, il imposa un prix plancher pour les importations étrangères, tout comme aux Etats-Unis. Des aciers étrangers vendus au-dessous de ce prix fixé seraient sujets à des investigations et taxes anti-dumping. Cette procédure est identique en tout point à celle prévalant aux Etats-Unis⁽¹⁹⁶⁾.

Un tel plan, adopté par les Européens, fut motivé par des considérations politiques et non économiques. En effet, les indices de prix fixés en Europe allaient faire augmenter le prix de l'acier de plus de 9 pour cent; ce qui représentait une note totale de quatre milliards de dollars que les consommateurs devaient payer⁽¹⁹⁷⁾. Ce plan de représailles fut donc approuvé dans le but d'établir un dialogue avec les Américains, basé sur des pouvoirs de négociations égaux. Or, devant les tensions imposées par un tel climat entre les deux continents, les Américains ne voulaient pas du tout négocier, mais établirent en plus, un certain nombre de poursuites contre les importations d'aciers étrangers en 1981-82.

(196) Allen John D., op. cit. p. 43.

(197) Crandall Robert, op. cit. p. 23.

Une guerre commerciale, entre les Etats-Unis et les pays du Marché Commun, qui dura plus d'un an au début des années 80, mit à jour l'importance de la crise de l'industrie sidérurgique américaine. Le début du litige remonte à juin 1981, au moment où les industriels européens demandèrent au gouvernement des Etats-Unis, la possibilité de vendre leurs aciers au-dessous du prix plancher américain. Une telle demande était justifiée par la dévaluation des monnaies européennes vis-à-vis le dollar américain. Soulignons ici que jusqu'en 1980, le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier n'avait guère dérangé les importations d'acier européens aux Etats-Unis, à cause de la parité monétaire entre les deux continents. Or, avec la nouvelle politique monétaire de l'administration Reagan, la valeur des monnaies occidentales fut passablement modifiée. A la demande européenne, le Gouvernement Reagan initia des auditions au Sénat pour savoir si le mécanisme d'ajustement du prix de l'acier jouait un rôle adéquat dans le nouveau contexte monétaire. On était surtout intéressé de connaître si ce prix-plancher, qui avait été relevé par le Président Carter quelques mois auparavant, couvrait tous les coûts des producteurs étrangers⁽¹⁹⁸⁾.

Naturellement, la demande européenne fut refusée. Bien que le prix plancher couvrait la totalité des coûts du

(198) Farnsworth Clyde H. "U.S. is investigating steel imports", New-York Times, (27 juin 1981), P. A-29.

producteur étranger, les déboires connus par l'industrie de l'acier aux Etats-Unis, qui enregistrait en 1981 sa pire année depuis longtemps, ne justifiaient pas que les importations soient encouragées. Par contre depuis 1977, au moment où fut fixée une protection formelle pour les aciéries américaines, ce secteur industriel profita du protectionnisme établi pour augmenter ses profits et se présenter au début des années 80, dans une position financière doublement plus solide.

Cependant, la situation s'envenima entre les Européens et les Américains à partir du mois d'octobre 1981, au moment où sept compagnies sidérurgiques américaines déposèrent une plainte au Département du Commerce et à la Commission du Commerce International, contre vingt compagnies situées dans neuf pays européens. Cette plainte fut émise par: 1- United States Steel, 2- Bethlehem Steel, 3- Jones and Laughlin Steel, 4- National Steel, 5- Republic Steel, 6- Inland Steel, 7- Cyclop Steel, représentant les sept géants de l'acier aux Etats-Unis⁽¹⁹⁹⁾. Aux pays européens investigués, le Président Reagan décida d'ajouter en novembre 1981, le Canada et l'Espagne, pour connaître les causes de leurs faibles coûts de production. De même pour le Canada, le Département américain du Commerce allait établir une enquête pour savoir s'il existait un dumping dans le cas des importations de métal en feuille.

(199) «Collaboration Spéciale, "Steel losses are cited", New-York Times, (4 février 1982), P. D-3.

Les producteurs d'acier aux Etats-Unis considéraient que le prix plancher était inefficace pour corriger les dumpings étrangers. Dans ce contexte, ils demandèrent donc à Washington d'imposer une taxe anti-dumping sur les importations européennes, évaluées mensuellement à 100 millions de dollars. Les aciéries américaines recherchaient surtout un changement d'attitude dans les méthodes de compétition de leurs partenaires commerciaux⁽²⁰⁰⁾. Essentiellement, les Etats-Unis accusaient les Européens de vendre la tonne d'acier à \$500. dollars sur le marché américain, alors qu'ils arrivent à la produire à \$300 dollars par la voie de subventions gouvernementales. Ce prix était bien inférieur aux coûts de production réels que les aciéries européennes pouvaient obtenir en l'absence d'aide³ du gouvernement.

* Dans cette perspective la pétition des producteurs d'acier américains contre la CEE a été faite en vertu de la "Clause sur les critères de coûts", inclus dans la Section 301 de la loi de 1974, de même que sous le mécanisme anti-déferlement. Cette clause sur les critères des coûts interdit à un producteur étranger, de vendre ses importations à un prix inférieur à son coût de production, même si ce prix fixé pour l'étranger est supérieur à celui fait localement. La seule façon pour un producteur de vendre en bas de son coût réel de

(200) Gouvernement des Etats-Unis, "Committee on Housing, Banking and Urban Affairs", Washington, Congressional Information Service, 5 janvier 1982.

production, est de recevoir des subventions gouvernementales qui abaissent les frais d'opérations. Autrement c'est la faillite à plus ou moins court terme. En d'autres mots, les Américains étaient convaincue en 1981 que les Européens ne pouvaient pas produire à un prix inférieur à \$500 dollars la tonne sans l'aide gouvernementale. Donc, même si \$500 dollars s'avérait supérieur au prix plancher américain et au prix local vendu en Europe, il était inférieur aux coûts réels de production de l'acier européen. De son côté, le mécanisme anti-déferlement fut utilisé pour tenter de limiter la recrudescence des importations étrangères d'acier depuis 1980.

Le secrétaire au commerce, Monsieur Malcolm Baldrige a déclaré en novembre 1981 au Sous-Comité du Commerce de la Chambre des Représentants, que son Département ferait les investigations nécessaires, à la demande des aciéries. Il a exigé toutefois que les industriels concernés démontrent le tort subi à cause des importations. Le Secrétaire au Commerce a établi cette réserve, après une révélation du New-York Times, démontrant que malgré une baisse des opérations les aciéries avaient rapporté des gains nets très améliorés au troisième trimestre de 1981⁽²⁰¹⁾. Une telle situation vient donc compliquer sérieusement la démonstration de l'exigence d'un tort.

(201) Farnsworth Clyde H., "Complaints on import of steel", New-York Times, (5 novembre 1981), p. D-3.

Cependant, après avoir réalisé une investigation primaire, le Département du Commerce a quand même retenu 109 des 132 pétitions émises par les producteurs d'acier américains. Sept cas d'investigations furent interrompus car il n'y avait pas assez de preuves; et seize autres plaintes furent retirées par les compagnies américaines.

Devant les événements aux Etats-Unis qui menaçaient leurs exportations d'acier, les Européens ont déclaré au Gouvernement américain que le type de subventions octroyées à leurs industries d'acier était permis par les règles du GATT sur le commerce international. Ils ont par ailleurs averti Washington, que les poursuites intentées aux Etats-Unis étaient des harassements inutiles contre les pays de la CEE, et qu'ils demanderaient au Conseil du GATT de s'arrêter sur cette question. De même, afin de ne pas envenimer le litige entre la CEE et les Etats-Unis, l'Association des Acieries Européennes appelés "Eurofer" a décidé de limiter les exportations d'acier sur le marché américain pour l'année 1982⁽²⁰²⁾. Cette association a également envisagé d'établir des poursuites de même calibre contre les exportations américaines d'acier en Europe, si les ventes européennes aux Etats-Unis sont touchées par des taxes anti-dumping discriminatoires.

(202) Reuter, "EEC steel export cut", New-York Times, (13 février 1982), p. A-30.

Heureusement, pour les Européens, la grande majorité des plaintes déposées au Département du Commerce et à la Commission du Commerce International manquait de preuve à l'égard des torts subis par les importations. En effet, au mois de février 1982, la Commission du Commerce International décréta que seulement 38 des 109 cas étaient matière à pénalité en raison de l'existence d'un tort. La Commission déclara également que l'établissement de taxes anti-dumping sur les importations européennes se serait avéré un protectionnisme inutile et aurait entraîné une hausse substantielle et à court terme du prix de l'acier sur le marché américain. Néanmoins, les 38 cas retenus impliquaient seize compagnies sur les vingt poursuivies par les aciéries américaines. C'est donc dire que plusieurs importations européennes aux Etats-Unis allaient être frappées d'une taxe anti-dumping⁽²⁰³⁾.

Afin de résoudre le litige avec l'Europe, l'Administration Reagan proposa aux industriels américains de l'acier, un plan visant une diminution à long terme des importations d'acier. Ce programme établissait donc une baisse graduelle des aciers étrangers en sol américain, alors que leurs parts du marché passaient de 25 à 6 pour cent. Toutefois les industriels concernés ont refusé un tel plan et exigeaient des

(203) A.P. "U.S. may ask steel penalties", New-York Times, (13 mai 1982), p. D-14.

taxes anti-dumping immédiates contre les Européens, à moins que ces derniers ne décident volontairement de diminuer leurs importations aux Etats-Unis. Selon les producteurs d'acier américains, une telle démarche était plus sûre, que tout plan américain qui emboîterait le pas à des négociations avec la CEE. En d'autres termes, il était clair que les aciéries américaines ne voulaient pas négocier, mais recherchaient plutôt des gestes unilatéraux de la part des Européens⁽²⁰⁴⁾. Ce que firent d'ailleurs les Européens en acceptant de diminuer volontairement leurs exportations d'aciers aux Etats-Unis. Ainsi ils s'engagèrent à couper sur une période de trois ans, 1 million de tonnes d'acier, du niveau de 1981. Dans cette perspective, ils allaient faire passer leurs parts de marché de 6.3 à 5 pour cent. Ceci s'avéra suffisant pour que les producteurs américains retirent leurs plaintes et règle le litige entre les deux continents.

Les trois cas étudiés, abordés dans ce chapitre, ont démontré l'efficacité avec laquelle le contingent juridique américain peut restreindre les importations en provenance de l'étranger. Cependant il ressort de ces diverses situations étudiées, que malgré le discours libre-échangiste et la propagande internationale pour l'ouverture des frontières exécutés par les Etats-Unis, l'intérêt national demeure un fondement beaucoup

(204) Frankel Max. "Misguided boost for big steel", New-York Times, (16 août 1982), p. A-14.

plus solide ayant toujours dirigé la politique commerciale et internationale américaine. Egalement, leur conception du rôle de l'Etat dans l'économie, reflétée par les problèmes des subventions, est le pilier central soutenant les représailles contre leurs partenaires commerciaux. Il est également malheureux de constater que dans les litiges étudiés, bien que n'ayant pas toujours raison, les Américains ont souvent eu gain de cause auprès de leurs partenaires. Michelin s'est fait imposer des droits compensatoires sur l'entrée des pneus canadiens aux Etats-Unis. Bombardier a failli perdre le contrat avec la MTA. De même, les restrictions protectionnistes soumises par la "Surface Transportation Act" de 1978, avaient force auparavant la firme québécoise à ouvrir une usine de montage à Barre au Vermont. C'était un outil essentiel pour obtenir des contrats de métro dans les villes américaines. Enfin, les Européens ont dû céder à la pression qu'exerçaient les producteurs d'acier sur leurs exportations aux Etats-Unis. De ce fait, l'Europe donna raison à une attitude tout à fait mesquine de la part des aciéries américaines; car le véritable problème n'était pas le dumping ou quelconques politiques malhonnêtes européennes, mais au contraire l'absence de modernisation de l'industrie sidérurgique aux Etats-Unis.

CONCLUSION

I. BILAN:

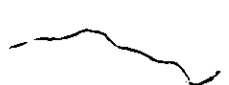
Après avoir disserté sur le déclin commercial et industriel de la puissance américaine, sur la montée du protectionnisme non-tarifaire aux Etats-Unis et démontré ces phénomènes dans des situations concrètes, nous sommes en mesure à cette étape de ce travail, de tirer un certain nombre de conclusions. Soulignons tout d'abord que l'objectif fondamental de ce travail était de démontrer la relation de cause à effet, entre les problèmes économiques, industriels et commerciaux des Etats-Unis, et leurs réactions extérieures et intérieures. Celles-ci furent manifestées lors des négociations commerciales du GATT et dans la mise à jour de plusieurs barrières non-tarifaires. A cet égard, cette thèse présente un aspect original dans le traitement d'un tel sujet. En effet, la bibliographie écrite antérieurement aborda ces questions de manière sectorielle. Ainsi, certains auteurs ont disserté sur le déclin industriel et commercial américain; d'autres se sont plutôt arrêtés sur l'ampleur du protectionnisme non-tarifaire depuis 15 à 20 ans. Mais aucun n'a traité le sujet d'une manière globale, en faisant le lien entre les deux concepts. Or, tant sur le plan chronologique que statistique ou légal, une telle relation causale est logique et nettement évidente. Dans cette perspective, nous sommes en mesure d'affirmer

firmement que notre objectif de base a été rempli, de même que la démonstration de notre problématique et de nos hypothèses émises au début de ce travail. Toutefois, un certain nombre de conclusions apparaissent néanmoins nécessaires.

En effet, le déclin commercial et industriel des Etats-Unis n'a pas été provoqué instantanément. Plusieurs facteurs externes et internes au pays, combinés au cours d'une même période, ont entraîné un tel déclin pour le géant américain. Ainsi, la prépondérance économique des Etats-Unis après la guerre a été diluée dans une interdépendance croissante des flux de transactions économiques et commerciales, à partir du début des années 60. Alors qu'au cours des quinze premières années suivant la seconde guerre mondiale, les Américains maîtrisaient la conduite des relations économiques avec leurs alliés, en raison de leur énorme potentiel industriel et la désorganisation du Japon et de l'Europe; la montée des autres pays occidentaux, combinée à une expansion internationale des firmes géantes américaines, ont provoqué une transformation des conditions de productions et de la concurrence internationale. Ces transformations au sein du capitalisme mondial ont provoqué le déclin industriel américain, car leur hégémonie avait été fondée sur des modèles de production et de concurrence différents. En d'autres termes, les Etats-Unis ont joui pendant plus d'une décennie, d'une longueur

d'avance sur leurs concurrents occidentaux à l'égard du potentiel industriel. Ceci leur a permis d'établir leur hégémonie économique, ainsi que leur leadership politique. L'établissement de la primauté du dollar sur les autres monnaies en est un parfait exemple. Or à partir du moment où ces facteurs, qui avaient favorisé les Etats-Unis, sont modifiés, il allait de soi que le géant américain serait le premier perdant.

Les modifications du système capitaliste international au début des années 60 ont entraîné la crise du système monétaire international, les premiers problèmes de balance commerciale aux Etats-Unis, et un désinvestissement important de leur mère-patrie par les firmes transnationales américaines. Celles-ci ont d'ailleurs été à la base de la formation de la seconde division internationale du travail à l'égard de la production industrielle au centre et en périphérie. Aux Etats-Unis, les conséquences de ces modifications au paysage économique international auraient dû normalement provoqué une réaction générale interne chez les industriels. Celle-ci aurait eu pour but d'opérer une adaptation adéquate à l'égard des nouvelles conditions de productions soutenues par la concurrence japonaise et européenne. Or au contraire, les entrepreneurs et politiciens américains n'ont pas du tout réagi positivement aux événements internationaux, en recherchant une modernisation et une transformation de leurs conditions de



productions. Inversement, ils ont préféré adopter une politique de myope, privilégiant le statu quo et recherchant plutôt le protectionnisme non-tarifaire vis-à-vis les concurrents étrangers. Les défaillances dans le management des entreprises, les carences de recherches et de développements dans les secteurs manufacturiers traditionnels, et les programmes défaillants aux exportations et aux investissements sont tous présents pour le prouver.

Néanmoins, les problèmes économiques et commerciaux, présents aux Etats-Unis dans les années 60, ont été à la base d'une dynamique axée sur de nouveaux objectifs au sein de la politique commerciale américaine. En effet, dans le cadre du GATT et des négociations multilatérales de Kennedy et de Tokyo, les Américains ont recherché l'instauration d'une certaine réglementation vis-à-vis les politiques industrielles et commerciales de leurs alliés. Le cas des subventions est un exemple évident. La stratégie des Etats-Unis visait à exécuter un contrôle sur les outils employés par les autres pays occidentaux, dans leurs promotions industrielles et des exportations, en fonction des normes américaines présentes. En d'autres mots, il s'agissait d'instaurer une réglementation internationale sur ce qui était permis ou pas aux Etats-Unis. Ce qui est bon ou néfaste pour les Américains doit également l'être pour leurs alliés. Voilà la morale établie aux Rondes

de Tokyo et de Kennedy. Un tel point de vue démontre donc la relation de cause à effet, entre le déclin industriel et commercial des Etats-Unis et leur attitude réactionnaire dans les rencontres internationales à l'égard des subventions et des programmes de promotion des exportations et industrielle. De même, ces problèmes économiques ont affecté le leadership politique américain.

Le déclin industriel et commercial des Etats-Unis a par ailleurs provoqué une crise au sein de la politique étrangère américaine. En effet, celle-ci est incapable depuis l'administration Nixon, de concilier deux tendances contradictoires. L'une est politique, l'autre économique. Ainsi, le système international basé sur l'équilibre des forces dissuasives entre deux grandes puissances, obligent les Etats-Unis à demeurer en quelque sorte la première puissance occidentale, détenant un rôle hégémonique dans sa sphère d'influence. Ceci a pour but de maintenir l'harmonie et la cohésion des relations politiques à l'intérieur du bloc occidental, afin de présenter un ensemble homogène et relativement hermétique aux pénétrations éventuelles de l'autre bloc. Cette logique de fonctionnement est la même pour le bloc de l'est. Dans cette mesure, les négociations sur le désarmement, les relations commerciales et de coopération est-ouest se font alors sur une base d'équilibre des forces et sur des pouvoirs de négociations

égaux. Or l'interdépendance des courants économiques et commerciaux entre les alliés occidentaux, la puissance économique du Japon et du Marché Commun, associés aux problèmes économiques et commerciaux des Etats-Unis, ont entraîné la naissance d'une seconde tendance. En effet, tous ces facteurs énumérés forcent les Etats-Unis à devenir une puissance industrielle et commerciale comme les autres dans le cadre occidental. L'administration Nixon en mettant fin à la primauté du dollar acceptait tacitement que les Etats-Unis deviennent une puissance économique comme les autres. Dans cette perspective, le leadership politique américain devait graduellement subir une érosion vis-à-vis les alliés occidentaux, et présenter à l'égard du bloc de l'Est une image tant soit peu affaiblie. Cette situation s'avère évidemment ~~dangereuse~~ dans les négociations bilatérales est-ouest, car le pouvoir de négociation entre les deux grandes puissances n'est peut-être plus aussi harmonieux ou équilibré qu'autrefois. Une telle situation peut sans doute expliquer l'élection de Ronald Reagan et le succès de son discours nationaliste qui n'ont guère favorisé le dialogue avec les Soviétiques au cours de son premier mandat.

Ainsi, ces deux tendances contradictoires, d'ordre politique et économique, dessinent la principale difficulté pour les Etats-Unis de définir leur nouveau rôle et les limites de leur hégémonie en tant qu'acteur international, par rapport à leurs alliés occidentaux et dans la bipolarité est-ouest.

Cette situation explique donc pourquoi la politique étrangère est en crise depuis plus d'une décennie.

Sur le plan interne, la réaction américaine à leur déclin industriel et commercial, fut de mettre à jour un contingent juridique et administratif efficace, pour limiter ou évincer les importations étrangères. En Occident, il y a une universalité de barrières non-tarifaires qui restreignent ou découragent les importations et exportations. Ainsi, en focalisant notre étude sur les Etats-Unis au long de cette thèse, la mise en lumière des droits compensatoires, taxes anti-dumping et lois restrictives sur les approvisionnements gouvernementaux s'avérera très révélatrice sur la nature du protectionnisme non-tarifaire américain. En effet les Etats-Unis, malgré l'existence de programmes spécifiques d'encouragements aux exportations, qui sont une forme de BNT, mettent davantage leur énergie sur une protection visant à limiter les importations étrangères. Dans cet esprit, les trois barrières mentionnées sont, nous pourrions dire, les plus typiques aux Etats-Unis.

Ainsi, les différentes lois sur les tarifs et lois commerciales, entérinées par le Congrès depuis près d'un siècle, ont organisé et accru graduellement les possibilités de représailles contre les importations étrangères. A ce titre, les lois sur le commerce de 1974 et 1979 sont représentatives de cette situation et démontrent de quelle manière les industriels et politiciens américains ont répondu aux problèmes de crois-

sance économique et commerciale, depuis le début des années 60. Il faut mentionner ici que la montée du Japon et de la Communauté Economique Européenne ont eu comme conséquence d'accroître leur pénétration sur le marché américain et de modifier la structure de la concurrence à l'intérieur des Etats-Unis. De ce fait, dans le but de se protéger et de limiter les dégats causés par les étrangers, Washington a opéré un accroissement du protectionnisme non-tarifaire par la voie légale et administrative. Le Président et l'Exécutif qui ont une nature libre-échangiste, ont vu leurs pouvoirs administratifs et discrétionnaires diminuer de façon importante, au profit du Congrès et de la Commission du Commerce International. Une telle restructuration des pouvoirs administratifs et politiques à Washington pour les affaires commerciales, s'avère très révélatrice de l'ardeur du Congrès à opérer un contrôle protectionniste envers les importations et les exportations. Le plus bel exemple à ce tableau demeure inévitablement la façon de procéder de la Commission du Commerce International lors de ses investigations, ainsi que les limites imposées au Président à l'égard de sa décision sur les recommandations de cette Commission.

Cependant, l'aspect le plus scandaleux de ce protectionnisme légal et administratif, est qu'il contredit de façon

évidente la charte du GATT, de même que les signatures américaines à la fin de la Ronde de Tokyo et la promesse de libéraliser davantage les échanges. En effet, le contingent légal et administratif aux Etats-Unis déroge dans plusieurs aspects à la charte initiale du GATT et aux codes sur les droits compensatoires, mesures anti-dumping et approvisionnements gouvernementaux. Pourtant les Américains avaient promis en 1979, en légiférant la loi sur l'accord commercial, d'ajuster leur tir sur le contenu des réglementations issues de la dernière Ronde de négociation. Or, les mesures non-tarifaires présentes il y a vingt ou trente ans passées, sont plus que jamais en vigueur et pleinement actives. Le cas du bois de cèdre en Colombie-Britannique et l'imposition de droits compensatoires est un exemple récent et très réel. De même, Washington s'était entendu avec ses partenaires pour mettre en veilleuse la loi "Buy American" sur les approvisionnements gouvernementaux. Cette loi est à l'heure actuelle bel et bien en fonction et n'a fait état d'aucune abrogation ou modification. Une telle législation a un dossier rempli de succès depuis 1933 et demeure beaucoup trop efficace pour lui imposer quelconques limites.

Egalement, la récession au début des années 80 et les problèmes aigus aux Etats-Unis de leur balance commerciale ont pavé la voie à une présence active du protectionnisme et de ce fait, à un non-respect des engagements américains de la Ronde

de Tokyo en 1979. C'est en fonction d'une telle conjoncture économique, légal et administrative, que nous pouvons affirmer que les Etats-Unis sont plus protectionnistes aujourd'hui, qu'il y a vingt ou vingt-cinq ans. Cette situation met dans l'embarras l'administration Reagan et ses principes voués au libre-échange entre les nations. D'un côté, Reagan, Bush et les autres affirment que les Etats-Unis sont contre le protectionnisme; et de l'autre, les organes législatifs comme le Département du Commerce et la Commission du Commerce International réalisent des investigations de toutes sortes contre les importations en leur imposant diverses pénalités. Il y a donc un non-sens apparent, au sein de la politique commerciale des Etats-Unis, entre les déclarations et les gestes. Une telle affirmation va bien au-delà des simples questions de rapports de forces lors de négociations entre partenaires commerciaux, visant l'abolition mutuelle des barrières gênantes au commerce. En effet, les Etats-Unis ne sont pas un cas unique en Occident, à posséder des barrières non-tarifaires et à restreindre le commerce. Tous les pays possèdent des systèmes de protection tarifaire et non-tarifaire plus ou moins organisés, qui ont comme objectif de protéger les industries nationales. Ce que nous déplorons dans le cas des Etats-Unis, ne s'avère pas fondé

sur cet objectif de conserver les emplois et la production industrielle. C'est un but honorable et une nécessité pour tous les États. Cependant nous n'approuvons pas que les industries étrangères, entre autre canadiennes et européennes, fassent les frais d'une protection non-tarifaire qui a comme objectif de conserver des industries vieillottes aux États-Unis, de même qu'une attitude chez les industriels axés sur le protectionnisme; plutôt que sur la modernisation et la concurrence internationale. En d'autres termes, les producteurs étrangers n'ont pas à payer les erreurs passées et la politique de myope qu'ont adopté les industriels et politiciens américains. Le protectionnisme ne résoud pas les problèmes de croissance économique et industrielle aux États-Unis. Il ne fait que les masquer et reporter à plus tard une situation qui risque de s'envenimer avec le temps.

Toutefois un tel point de vue ne signifie pas l'ouverture des frontières à tous les États. Ainsi, il est normal que des pays comme le Canada, les États-Unis et ceux de l'Europe occidentale érigent des tarifs spéciaux, quotas, restrictions non-tarifaires etc., contre des États comme Singapour, la Corée, le Japon ou le Brésil. En effet, ces derniers ont des structures de production totalement différentes des nôtres, de même que des économies basées sur l'exportation, plutôt que sur le marché intérieur. Ainsi, nos coûts de productions ne

pourraient jamais atteindre ceux de la périphérie ou du Japon, et de ce fait, notre propre industrie serait menacée en éliminant les barrières commerciales. Cependant, il n'y a pas de raisons valables aux Etats-Unis, pour limiter la concurrence internationale à l'égard des produits provenant du Canada et de l'Europe de l'Ouest, où les structures de production et les coûts de main-d'oeuvre sont relativement similaires. Seules la modernisation des entreprises et une technologie appropriée peuvent être différentes d'un continent à l'autre. Il va de soi que cette remarque s'applique aussi aux pays d'Europe de l'Ouest qui demeurent relativement protectionnistes dans le cadre du Marché Commun.

Un tel échec à l'égard des perspectives du libre-commerce entre les Etats après la guerre, est avant tout fondé sur l'hétérogénéité des économies-membres du GATT. A cet égard, nous adoptons la position américains, car il existe une trop grande diversité entre les économies des Etats. Une réglementation multilatérale sur le commerce, prévoyant l'ouverture des marchés, n'a pas la même portée et les mêmes conséquences pour les Etats-Unis ou la France, que pour Taiwan ou la Corée, à cause justement du type d'économie prévalant dans ces différents pays. Le GATT n'a donc pas été capable de surmonter cette difficulté de "deux poids-deux mesures", inhérente aux membres, pour les diverses réglementations émises. Dans

cette perspective, le GATT aurait pu être dû demeurer, comme avant 1960, une sorte de club sélect pour les Etats du centre à économie de marché, qui opèrent suivant des modèles économiques et de productions similaires.

Une telle approche explique sans doute pourquoi nos études de cas ont été basés sur des événements qui concernaient des partenaires commerciaux américains à économie de marché, comme le Canada et l'Europe. Nous voulions démontrer que le protectionnisme non-tarifaire américain s'applique aujourd'hui à tous les pays, différents ou non des Etats-Unis. Cette dimension est entièrement déplorable, car elle ne s'avère pas du tout justifiée. Le protectionnisme n'est pas un phénomène qui encourage le progrès et le changement.

Ainsi, nos trois études de cas abordés, démontrent avec quelle vigueur l'industrie traditionnelle américaine recherche la protection du gouvernement de Washington. Ses lobbys ont pour objectif de limiter les conséquences malheureuses de son retard technologique, sur les partenaires canadiens et européens. La stratégie de Goodyear et les quatre autres géants du pneu de Akron, dans leurs poursuites contre la firme Michelin de Nouvelle-Ecosse en 1972, avait comme but de retarder l'entrée en grand nombre de pneus radiaux sur le marché américain. Goodyear et les autres fabricants voulaient gagner du temps pour combler leur retard technique, à l'égard d'une

gamme de pneus de plus en plus en demande, et dont Michelin allait s'accaparer une part importante du marché. Ainsi; ce n'était pas les subventions des gouvernement fédéral et provincial, à l'implantation de l'usine qui représentaient le principal problème; mais plutôt le retard des firmes américaines. Cependant, les poursuites furent intentées contre ces subventions et les autorités américaines décidèrent d'imposer des droits compensatoires. Nous pouvons donc constater de quelle manière le contingent légal de restrictions commerciales est orienté de façon à protéger l'inefficacité des firmes locales aux Etats-Unis.

L'histoire de la firme Bombardier et le contrat de wagons de métro avec la ville de New-York est un autre exemple typique, appliqué cette fois aux approvisionnements gouvernementaux. En effet, les actions intentées par BUDD, en vertu de la loi "Buy American" et des droits compensatoires, présentent clairement avec quelle facilité une compagnie américaine peut obtenir compensation pour un tort qu'elle n'a jamais subi. Comment Budd aux Etats-Unis aurait pu subir un quelconque tort, avec un carnet de commande déjà rempli et où les pièces auraient été fabriquées en grand nombre à l'étranger? Néanmoins, des droits compensatoires à la MTA, que Bombardier devait rembourser, auraient été imposés, remettant en question les clauses du financement avec la SEE et peut-être le contrat lui-même.

Dans cette perspective, les cas Bombardier présente adéquatement les difficultés pour les soumissionnaires étrangers, d'obtenir des contrats d'approvisionnements, à cause du contingent légal de protection commerciale aux Etats-Unis.

Enfin le système de protection, organisé pour l'industrie de l'acier aux Etats-Unis, confirme dans la même veine que Michelin et les fabricants américains de pneus, que cette industrie souffrait d'un retard technologique et de procédés de productions désuets, vis-à-vis les concurrents étrangers. La création des mécanismes d'ajustement du prix de l'acier et anti-déferlement n'ont pas réglé véritablement ces problèmes, mais au contraire ne servent qu'à évincer d'une façon plus ou moins honnête les importations d'aciers étrangers. Si l'industrie sidérurgique américaine était efficace et productive, les mécanismes de protection ne seraient pas nécessaires. De même, si les Européens ou les Canadiens exportent aux Etats-Unis d'une manière malhonnête, soit par subventions ou dumpings, les producteurs américains sont alors bien placés pour revendiquer une protection. Or en 1981, le conflit avec la CEE n'avait pour but aux Etats-Unis que de rechercher une protection supplémentaire, pour pallier aux carences dans les procédés et les coûts de productions. A notre avis, l'industrie sidérurgique américaine devrait commencer par établir des plans

de modernisations et de transformations des industries vieillottes, pour un règlement sain et efficace de ses problèmes; plutôt que de s'enfermer dans un protectionnisme malsain qui finit par lui nuire à longs termes.

Nous avons donc tiré certaines conclusions à l'égard du déclin industriel des Etats-Unis et de la recrudescence du protectionnisme, par la voie des barrières non-tarifaires légales et administratives. Il serait intéressant maintenant en dernier lieu de transposer ces questions, à titre de perspective d'ouverture à cette thèse, dans le cadre des négociations sur le libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis.

2. PERSPECTIVE: LIBRE-ECHANGE CANADA-ETATS-UNIS:

Dans le cadre des négociations sur le libre-échange qui se sont amorcées récemment entre le Canada et les Etats-Unis, deux questions se posent à l'égard des barrières non-tarifaires américaines: 1- est-ce que ces barrières sont négociables, lorsqu'on sait que celles-ci sont intégrées à la vie politique et légale aux Etats-Unis? Quelles seront les concessions que le Canada devra faire pour les mettre sur la table? On ne peut oublier que les barrières non-tarifaires sont les outils de premier ordre du gouvernement de Washington pour évincer la compétition et les importations étrangères. Pour Mel Clark, les négociations sur le libre-échange avec les Etats-Unis doivent porter sur les BNT, afin d'assurer à notre pays un marché sûr et sans risque de protectionnisme chez notre voisin du sud⁽²⁰⁵⁾. Or à notre avis, même en vertu de rapports commerciaux privilégiés avec les Etats-Unis, le Canada ne pourra absolument pas aborder les questions des barrières non-tarifaires américaines. En effet, il est difficilement imaginable que les Etats-Unis acceptent de négocier les lois de 1974 et 1979 sur les droits compensatoires et taxes anti-dumping; ou encore, faire des concessions sur la loi américaine des approvisionnements gouvernementaux. Nous avons vu au long

(205) Clark Mel G. "Canada-United States trade relations", Canadian Business Review, (printemps 1981), p. 50.

de cette thèse, que les barrières non-tarifaires américaines sont imprégnées dans le processus de décision politique pour les affaires commerciales à Washington, de même qu'au sein d'un barème de lois qui sont efficaces pour protéger les producteurs locaux. Les négociateurs canadiens ne doivent pas être naïfs et s'imaginer qu'ils vont pouvoir négocier de telles questions avec leurs homologues américains. Avec une balance commerciale fortement déficitaire et des pressions protectionnistes sans précédent au Congrès, de la part des industriels nationaux et des organisations syndicales, il serait surprenant de voir les négociateurs américains déposer sur la table de telles matières à discussions. N'oublions pas que ces négociations mettent en évidence deux partenaires de calibres inégaux.

Le gouvernement Mulroney présente aux Canadiens et aux Américains, le libre-échange, comme l'unique solution garantissant les investissements et la croissance économique pour notre pays. En d'autres termes, le Canada pourrait y gagner beaucoup en signant un tel accord. De l'autre côté, les États-Unis ne profiteraient guère, en termes économiques, d'un libre-échange avec leur partenaire canadien. Une telle affirmation provient de Simon Reisman lui-même⁽²⁰⁶⁾. A cet égard

(206) Reisman Simon, "The Issue of Free Trade", in "U.S.-Canadian Economic Relations Next Steps?" par Edward Frid et Philip Trezise, Washington, Brookings Institution, 1984, p. 43.

Brian Mulroney, en présentant le libre-échange comme le meilleur remède aux maux économiques du Canada, affaiblit le pouvoir de négociation de la délégation canadienne vis-à-vis les Américains. La preuve est que les Etats-Unis ne se sont guère gênés pour affirmer initialement, que la culture et les programmes sociaux devraient être sur la table. Pourtant le Canada a reconnu que ces deux secteurs étaient des châteaux-forts intouchables de l'identité canadienne. Le premier ministre Mulroney devrait savoir, en tant qu'ancien négociateur dans les relations de travail, qu'il faut toujours négocier en position de force, ou du moins avec un pouvoir de négociation suffisant, dans le but d'obtenir les résultats escomptés. Or, l'actuel gouvernement canadien est passé totalement à côté d'une telle stratégie de négociation.

L'établissement d'un libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis rend notre pays plus que jamais dépendant du marché américain, pour ses ventes à l'étranger. Dans cette perspective, le Canada risque de devenir plus sensible encore aux divers courants protectionnistes qui existent à Washington. Dans cette perspective, aucune multilatéralisation de notre commerce ne pourrait compenser les pertes créées par d'éventuelles barrières non-tarifaires, sur les exportations canadiennes aux Etats-Unis. A cet égard, le problème risque de

devenir évident, sinon sérieux. Depuis deux ou trois ans déjà, le Canada fait face à différentes investigations aux Etats-Unis. Le porc, les pêches, le bois et l'acier ont subi récemment des enquêtes au Département du Commerce et à la Commission du Commerce International; de même que des pénalités sous forme de droits compensatoires ont été érigées. Le Canada en tant que principal exportateur aux Etats-Unis s'avère la première-cible visée et touchée par le protectionnisme non-tarifaire américain. Le gouvernement Mulroney ne doit pas se faire des illusions en croyant qu'une telle situation sera modifiée, une fois que l'accord sur le libre-échange sera signé.

En effet, dans une entrevue que m'accorda un économiste du Conference Board, Gordon Jansen, qui est un tenant de la thèse du libre-échange, celui-ci déclara que les Etats-Unis ne feraient pas du Canada, une exception au système de protection-non-tarifaire. En d'autres mots, si des exportations canadiennes aux Etats-Unis ont joui d'un traitement de faveur qui n'est pas disponible aux Etats-Unis, celles-ci seront automatiquement investiguées et pénalisées. Devant cette situation, le Canada devra tenir compte des normes américaines à l'égard du commerce, avant d'exporter aux Etats-Unis. Ainsi, l'influence politique américaine au Canada risque de s'accroître d'une façon considérable, car sans harmonisation dans les politiques commerciales entre les deux pays, les Etats-Unis vont pénaliser

les exportations canadiennes. Le Canada ne peut certes pas imposer ses normes à Washington, en raison du volume de son marché intérieur et de sa dépendance vis-à-vis le géant américain. Dans cette mesure, la question de l'intervention de l'Etat au Canada risque de devenir "une pomme de discorde" entre Ottawa et Washington, une fois l'entente réalisée.

Traditionnellement, le gouvernement canadien est intervenu auprès des entreprises privées par la voie des subventions, pour leurs implantations en zones périphériques du pays, pour la recherche et le développement, le recyclage de la main-d'oeuvre, etc. Or comme on sait, une telle implication gouvernementale est souvent critiquée aux Etats-Unis. Dans cette mesure, les Américains pourront-ils continuer à accepter l'implication du gouvernement d'Ottawa auprès des entreprises, dans un cadre de libre-échange? La réponse est évidemment négative. Les Américains ne reconnaîtront jamais un tel rôle dédié à Ottawa et vont vouloir négocier avec le Canada, les implications gouvernementales auprès des industries et dans l'économie. Cependant du côté canadien, la structure industrielle se fonde approximativement sur deux piliers: 1- les firmes américaines, venues au Canada pour ne pas être pénalisées par les tarifs douaniers et les barrières non-tarifaires canadiennes. 2- Les firmes autochtones du Canada qui ont vu souvent leurs activités soutenues et encouragées par l'aide gouvernementale.

Qu'advient-il de cette structure lorsque les barrières commerciales entre les deux pays sont abolies et que l'entente sur le libre-échange minimise le rôle gouvernemental auprès des entreprises? Toutes les personnes sensibles à cette question risquent de demeurer pessimistes devant l'avenir de la structure industrielle canadienne. Comme Daniel Drache et Duncan Cameron le soulignent, à peine 5 pour cent des firmes canadiennes ont la capacité d'exporter et savent comment réaliser une telle opération. Les autres ne le savent pas, ou ne sont pas en position d'étendre leurs opérations à l'étranger en aucune manière⁽²⁰⁷⁾. Il faut également tenir compte des investissements que nos entreprises devront exécuter pour les activités d'exportations et de marketing aux Etats-Unis. Jusqu'à maintenant, nos entreprises n'ont pas joui d'une capacité, d'un personnel et de l'expérience de management pour affronter un large marché⁽²⁰⁸⁾. Ainsi, il existe des risques importants pour l'avenir de l'industrie canadienne, au sein du libre-échange. A ce sujet, il est logique de se demander si le gouvernement Mulroney a pesé à leur juste valeur, les pertes et les profits que le Canada peut tirer, d'une libéralisation des échanges avec les Etats-Unis. L'opinion publique canadienne est loin d'être unanime à appuyer une telle option économique

(207) Drache D. et Cameron D., "The other MacDonald Report", Toronto, James Lorimer pPubl. 1985, p. XXII.

(208) Reisman Rimon S., op. cit. p. 46.

pour notre pays. A notre avis, le problème le plus important posé par les barrières non-tarifaires américaines dans le cadre du libre-échange canado-américain, se situera dans les difficultés d'opérer une politique industrielle, cohérente aux besoins du Canada. En effet selon Fred Lazar, le libre-échange sans la réalisation d'une stratégie industrielle sera un échec total et non-rentable pour le Canada⁽²⁰⁹⁾. L'objectif de ce genre de politique serait de conjuguer toutes les ressources possibles, afin de rendre nos industries plus concurrentielles et donc mieux préparées à affronter la libre-concurrence avec les Etats-Unis. A l'heure actuelle le gouvernement Mulroney a débuté les négociations sur le libre-échange, sans avoir établi une politique industrielle définie, qui concorderait aux objectifs que s'est fixé le Canada, dans cette négociation avec son voisin. Cette stratégie industrielle demanderait avant tout l'implication de l'Etat auprès des entreprises et dans l'économie, et mettrait en lumière différentes opérations qui susciteraient les contestations et les représailles aux Etats-Unis. Ainsi Fred Lazar mentionne quelques-unes de ces manoeuvres gouvernementales à titre d'exemple⁽²¹⁰⁾: tout d'abord le gouvernement fédéral devrait maintenir ses programmes de subventions dans le cadre du Ministère de l'Expansion Economique et Industriel Régional. Aussi, Ottawa devrait conserver sa gamme de

(209) Lazar Fred. op. cit. p, XIII.

(210) Lazar Fred, "Canadian Industrial Strategy: A U.S. Impediment" in "Journal of World trade law", vol. 16 No. 3 1982, p. 224.

subventions diverses dédiées aux implantations d'usines au Canada. Des déductions fiscales pour encourager la recherche et le développement et la spécialisation de la main-d'oeuvre devraient être aussi disponibles. Le gouvernement central devra créer différents programmes visant la promotion des exportations et la modernisation des entreprises. De même, Lazar affirme qu'il sera nécessaire de maintenir des achats gouvernementaux préférentiels comme aux Etats-Unis et resserrer le contrôle sur les investissements étrangers, afin d'augmenter la part du capital canadien dans le secteur manufacturier.

Il apparaît évident que si le Canada érige une telle politique industrielle, les Américains vont non seulement contester par voie de représailles, les mesures canadiennes, mais mettraient aussi fin à tout accord de libre-échange entre les deux pays. Cependant un dilemme se pose à l'heure actuelle pour le gouvernement fédéral. En effet, une politique industrielle au Canada est, comme nous l'avons dit, absolument nécessaire dans le contexte d'un libre-échange canado-américain. Cependant, sans pousser cette politique aussi loin que Lazar le précise, toute stratégie qui mettra en évidence le rôle du gouvernement canadien, sera considérée aux Etats-Unis comme un affront et une situation tout à fait injuste qui entraînera des représailles. Soulignons que le simple maintien des programmes du MEIR, de même que certaines subventions aux entreprises risquent d'être compensés par des droits compensatoires aux Etats-Unis. Les Sections 301 et 337 des lois de 1974 et 1930 seront

toujours prêtes à entrer en action contre des entreprises exportatrices aux Etats-Unis qui auront joui de programmes de subventions du gouvernement fédéral. Egalement, plusieurs mesures énumérées par Lazar, comme les politiques d'achats préférentiels, sont interdites dans le cadre du GATT. Dans cette perspective, les Américains ne se gêneraient certainement pas pour amener le Canada devant le comité des disputes de cette institution internationale. Ainsi, comment le gouvernement fédéral pourrait-il opérer une politique industrielle, sans frustrer les Américains et subir des représailles par la voie de barrières non-tarifaires? Voilà le dilemme! Dans un contexte de libre-échange, le Canada n'aura pas un très grand pouvoir de négociation lors de litige avec les Etats-Unis, à cause de sa dépendance face au marché américain. Dans le but aussi de réduire les plaintes américaines, le gouvernement fédéral pourrait offrir alors les mêmes avantages et programmes, déjà offerts et détenus par les firmes canadiennes, aux firmes américaines exportant au Canada.

Ainsi, à la lumière de ces quelques faits, il est facile de voir la complexité pour le Canada, de jongler avec les barrières non-tarifaires américaines et ses intérêts nationaux, dans un cadre de libre-échange. Pour les Etats-Unis, ces barrières, instituées au sein des lois commerciales et de l'administration gouvernementale à Washington, sont beaucoup

trop précieuses et utiles pour être sujettes à des négociations avec leur partenaire canadien. En d'autres termes, le Canada, dans les pourparlers sur le libre-échange, n'aura rien à concéder, car les BNT américaines ne seront pas négociées. Une telle situation laisse prévoir à plus ou moins long terme une uniformisation des marchés en Amérique du Nord, entre le Canada et les Etats-Unis; et qui sait, une homogénéisation des institutions politiques entre les deux pays.

BIBLIOGRAPHIE

Chapitre I et II

- Ahearn Raymond Jr., "An overview of the International trading environment", in Managing trade relations in the 1980's - par: Seymour J. Rubin [et al]. Totowa (N.J.) Rowman and Allenheld, 1984, pp. 18-3).
- Avery William P., (et al), America in a changing world political economy, New-York: Longman, 1982, 244 p.
- Baldwin Robert, Non-Tariff distortions of international trade, Washington: Brooking Institution, 1970, 210 p.
- Barcelo John Jr., "The two track subsidies code: countervailing duties and trade retaliation", in Non-tariff barriers after the Tokyo Round, par John Quinn (et al), Montréal: Institut de recherches politiques, 1982, pp. 121-143.
- Belassa Bela, "Les Etats-Unis dans l'économie mondiale" in: La réagonomie: fondements doctrinaux et dimension internationale, Paris. Centre d'études prospectives et d'informations nationales, 1982, pp. 195-220.
- Bentsen Lloyd, "Pro-America is entitled to bar excessive import", (29 août 1985) Herald Tribune.
- Bernier Yvan, "Project standards and non-tariff obstacles: the GATT code on technical barriers to trade", in Non tariff barriers after the Tokyo Round, par: John Quinn (et al). Montréal: Institut de recherches politiques, 1982, pp. 195-213.
- Bergsten Fred, The United States in the World Economy - Lexington; Lexington Books, 1983, 245 p.

- Brandt Harold, "Unfair Import trade practice jurisdiction, the applicability of Section 337 and the countervailing duty and anti-dumping laws - Law and policy in international business, vol. 12, no. 1 (1980) pp. 95-115.
- Carbonnel François De, La victoire de Reagan - Paris: France-Empire, 1984, 221 p.
- Cline William R., (et al.) Trade negotiations in the Tokyo round - Washington: The Brookings Institute, 1978, 314 p.
- Cosgrove Charles H., "Technical Analysis of the subsidies and countervailing measures agreement", Law and policy in International business, VOL. II, No. 4 (1979) pp. 1497-1526.
- Curtis Thomas B., (et al), The Kennedy Round and the future of American trade - New-York: Praeger Publishers, 1971, 239 p.
- Ehrenhaft Peter, What the anti-dumping and countervailing duty provisions of the trade agreement act means for U.S. trade policy - Law and policy in international business, vol. II, no. 4 (1979), pp. 1361-1402.
- Evans John W., The Kennedy Round in American trade policy. Cambridge: Harvard University Press, 1971, 383 p.
- Farnsworth Clyde, Most in pole found to favor import limits to protect jobs", New-York Times (2 juin 1985), p. C-6.
- Farnsworth Clyde, Tide of protectionism in Congress, New-York Times, (4 juillet 1985) p. D-1.
- Feller Peter B., Preface observations on the new countervailing duty law - Law and policy in international business, vol. II, no. 4, (1979) pp. 1439-1445.

- Fiaschetti Joanne, Technical Analysis of the government procurement agreements - Law and policy in international business, vol. 11, no. 4, vol. 11, no. 4 (1979) pp. 1345-1358.
- Fontheim Claude, (et al), Trade-related performance requirements under the GATT-MTN system and U.S. law - Law and policy in international business, vol. 14, no. 1 (1982) pp. 129-180.
- Foster David, The MTN codes in the GATT ministerial in - Managing trade relations in the 1980's - par: Seymour J. Rubin (et al) Totowa (N.J.) Rowman and Allenheld, 1984, pp. 50-68.
- Friedmann Milton, La liberté du choix - Paris: Belfond, 1980, 313 p.
- Gadbaw Michael, The outlook for GATT as an institution in: Managing trade relations in the 1980's - par: Seymour L. Rubin (et al) Totowa (N.J.): Rowman and Allenheld, 1984, pp. 33-48.
- Garten Jeffrey, America's retreat from protectionism, New-York Times (16 juin 1985).
- Gilder George, Richesse et pauvreté - Paris: Albin-Michel, 1981, 333 p.
- Gill Louis, Economie Mondiale et Impérialisme - Montréal: Boréal Express, 1983, 415 p.
- Goode Stephen, Reagonomics - New-York: Franklin Watts, 1982, 120 p.
- Graham Thomas R., The impact of the Tokyo Round agreements on U.S. export competitiveness - Washington: Georgetown University Press, 1980, 53 p.
- Grey Rodney C., Canada faces tough trade environment - Canadian Business Review - vol. 5, no. 1 (1979) pp. 15-18.

Grey Rodney C., United States trade policy legislation -
Montreal: L'institut de recherches poli-
tiques, 1983, 130 p.

Grey Rodney C., The General Agreements after the Tokyo Round in:
Non-tariff barriers after the Tokyo Round
par: John Quinn (et al.) Montréal, Institut
de recherches politiques, 1982, pp. 3-19.

Heller Robert, Le dollar dans le système monétaire international
in - La reagonomie: fondements doctrinaux
et dimension internationale - Paris:
Centre d'études prospectives et d'infor-
mations internationales, 1982, pp. 235-251.

Jackson John H., The jurisprudence of International Trade:
The DISC case in GATT - American Journal
of International law, vol. 72, (1970),
pp. 747-781,

Jackson John H., Implementing the Tokyo Round - Ann Arbor:
The University of Michigan Press, 1984,
178 p.

Jansen Gordon W.V., Canada-United States trade relations:
toward a bilateral trade agreement -
Executive Bulletin - Ottawa: Conference
Board, juin 1985, 17 p.

Jarboe Patrick K., Industrial policy in America: concepts and
politics - Ph.D. thesis: University of
Michigan, 1983, 249 p.

Krasner Stephen D., "American policy and global economics
stability in - American in a changing world
economy - par: William P. Avery (et al),
New-York: Longman, 1982, pp. 30-43.

Kristoll Irving, Two cheers for capitalism - New York: Basic
Books, 1978, 274 p.

- Lazar Fred, The new protectionism - Ottawa: Canadian Institute for economic policy, 1981, 102 p.
- Lazar Fred, "Canadian Industrial Strategy: A U.S. Impediment - Journal of World Trade Law, vol. 16, no. 3 (1982) pp. 223-235.
- Lekachman Robert, (et al.) - What Reagan is doing to us - New York: Harper and Row, 1982, 319 p.
- Lorenzan Shelly, Technical Analysis of the anti-dumping Agreement and the trade Agreement Act - Law and policy in international business, vol. II, no. 4 (1979), pp. 1405-1436.
- Malmgren Harold, "L'évolution de la politique commerciale des Etats-Unis" in-La réagonomie: Fondements doctrinaux et dimension internationale, Paris: Centre d'Etudes prospectives et d'informations internationales, 1982, pp. 269-289.
- Melandri Pierre, La politique extérieure des Etats-Unis de 1945 à nos jours - Paris: PUF, 1982, 256 p.
- Metzger Stanley D., - Lowering non-tariff barriers - Washington: the Brookling Institution, 1974, 249 p.
- Metzger Stanley D., The amended Anti-dumping code and the Trade Agreement Act of 1979 in - Non-tariff barriers after the Tokyo Round - par John Quinn (et al.) Montréal: Institut de recherches politiques, 1982, pp. 156-167.
- Palmer John L. (et al) - The Reagan experiment - Washington, The Urban Institute Press, 1982, 530 p.
- Philips Keven, Post conservative America-New York: Random House, 1982, 261 p.

- Pomeranz Morton, Toward a new international order in government procurement - Law and policy in international business, vol. II, no. 4, (1979) pp. 1263-1300.
- Price Waterhouse, Economic impact of the DISC Tax provisions Washington: Economic and regulatory Services, 1982, 66 p.
- Quinn John (et al), Non-tariff barriers after the Tokyo round - Montreal: Institut de recherches politiques, 1982, 272 p.
- Ray Edward J. (et al), The pattern of protection in the industrialized world, Review of economics and statistics, vol. 66, no. 3 (août 1984), pp. 452-458.
- Rivers Richard (et al.), The negotiations of a code on subsidies and countervailing measures: bridging fundamental policy differences - Law and policy in international business, vol. II, no. 4 (1979), pp. 1447-1495.
- Rossides Eugene T., U.S. customs, tariffs and trade - Washington: The Bureau of National Affairs, 1977, 826 p.
- Schwartz Warren, The social cost of intervention in - Non Tariff barriers after the Tokyo Round - par John Quinn (et al), Montreal: Institut de recherches politiques, 1982, pp. 79-101.
- Silk Leonard, Protectionist mood: mounting pressures, New York Times (19 septembre 1985) p. D-1.
- Stanley Timothy W., U.S. Foreign economic strategy for the eighties - Boulder: Western Press, 1982, 206 p.
- Stegemann Klaus, Canadian Non-Tariff barriers to trade - Montreal; Private Planning Association of Canada, 1973, 162 p.

Stoffaes Christian, "La réagonomie en perspective" in - La réagonomie: Fondements doctrinaux et dimension internationale. Paris: Centre d'Etudes prospectives et d'informations internationales, 1982, pp. 13-35.

Stone Frank, Canada, the GATT and the International System -
Montréal: Institut de recherches politiques, 1984, 235 p.

Tomaskovic Donald, (et al) Moving beyond Reaganism in -
What Reagan is doing to us - par Robert LeKachman (et al), New York: Harper and Row, 1982, pp. 294-316.

U.S. Senate (Committee on finance), An economic analysis of the Tokyo Round of Multilateral trade negotiations on the United States and the other major industrialized countries -
Washington: Government Printing Office, 1979, 215 p.

Weiss Leonard, "Reciprocity" in Managing trade relations in the 1980s - par: Seymour J. Rubin (et al), Totowa (N.J.): Rowman and Allenheld, 1984, pp. 165-170.

Wolff Alan, "The U.S. mandate for trade negotiations", Virginia journal of international law, vol. 16, no. 3 (1976), pp. 505-560.

Yeager Leland B., Foreign trade and U.S. policy - New York: Praeger Publishers, 1976, 295 p.

Chapitre III: Bombardier

Chambre des Communes - Journal des débats - 1ère session,
32e législature

26 juillet 1982, vol. XVII, p. 19719
15 septembre 1983, vol. XXIV, p. 27135-37
20 septembre 1983, vol. XXIV, p. 27440.

U.S. Senate, Comité du Sénat sur l'achat de wagons de métro
par la Metropolitan Transit Authority de New York,
Washington: Congressional Information Services, 1982.

AFP "Ottawa aurait-il agi de façon déloyale dit Washington"
Le Devoir (5 février 1983) pp. 1 et 18.

AFP "Bombardier ne sera pas mis aux amendes à N.Y."
Le Devoir (10 février 1983), p. 9.

Harrison Fred, "Bombardier waits for Washington report"
Financial Post (12 février 1983), p. 3.

AFP "New York City, Bombardier sign subway car pact",
Globe and Mail (19 mai 1982), p. B-6.

C.P. "Bombardier car compact challenged",
Globe and Mail (25 mai 1982) p. B-2.

Gibbens Robert, "Bombardier chief defends federal Packing
of transit job",
Globe and Mail (22 juin 1982) p. B-10.

King John, "U.S. Appeals to WAIT over Bombardier deal",
Globe and Mail (23 juin 1982), p. B-1.

Cook Peter, "Bombardier contract is cleared by U.S.",
Globe and Mail (14 juillet 1982) p. A-1 et A-2.

King John, "U.S. is probing Bombardier sale",
Globe and Mail, (16 juillet 1982), p. B-5.

King John, "Bombardier loan a \$67 million waste, study says",
Globe and Mail (17 juillet 1982) p. A-3.

- Reuter, "U.S. to probe subway deal",
Globe and Mail, (4 août 1982) p. B-1.
- King John, "U.S. suspends probe of deal",
Globe and Mail (28 septembre 1982), p. B-8.
- D.J., "Financing sale by Bombardier is discussed",
Globe and Mail (3 novembre 1982), p. B-7.
- King John, "U.S. estimates Bombardier got \$137 million in aid",
Globe and Mail, (24 novembre 1982), p. B-6.
- Goldman Aril, "M.T.A. open to purchasing more subway cars abroad",
New York Times (9 avril 1982) p. B1 et B6.
- Goldman Aril, "M.T.A. to buy subway cars from company in Montreal",
New York Times (19 mai 1982) p. B-1 et B-6.
- Farnsworth Clyde H., "Budd Co. seeks to bar Canadian subway
car deal",
New York Times (22 mai 1982), p. A-29 et A-51.
- Collaboration spéciale, "Breakthrough seen for Bombardier Inc."
New York Times (24 mai 1982), p. D-4.
- Frankel Max, "Dim light in the subway tunnel",
New York Times (25 mai 1982), p. A-22.
- Goldman Aril, "M.T.A. chief charges U.S. undergoes subway car deal",
New York Times, (28 mai 1982), p. B-3.
- Perlez Jane, "U.S. sees violation of trade accords in M.T.A.
proposals",
New York Times (29 mai 1982) p. A-1 et A-27.
- Farnsworth Clyde H., "Growing rift over export subsidies",
New York Times (3 juin 1982), p. D-1 et D-15.
- Collaboration spéciale, "Competitor acts on transit deal",
New York Times (4 juin 1982), p. B-3.
- Goldman Aril, "Budd seeks to block purchase by M.T.A. of cars
in Montreal",
New York Times (9 juin 1982), p. B-2.

- U.P.I., "Bill opposes subway car-deal",
New York Times (11 juin 1982) p. B-3.
- Goldman Aril, "Subway turnstiles altered to accept different token",
New York Times (12 juin 1982), p. A-33.
- Simmons R.P., "The Dirty trade that handicaps U.S. economy",
New York Times (15 juin 1982), p. A-28.
- Farnsworth Clyde H., "U.S. charges Canada on M.T.A. pact",
New York Times (23 juin 1982), p. D-1.
- Collaboration spéciale, "Canada offers to cut M.T.A. credit subsidy",
New York Times (30 juin 1982), p. B-4.
- Sichart Paul O., "Subway proposals",
New York Times, (4 juillet 1982), P.C-17
- Collaboration spéciale, "Subway cars export study",
New York Times, (16 juillet 1982), p. D-8.
- Reuter, "Budd wins round in subway dispute",
New York Times, (14 août 1982), p. D-4..
- Ravitch Richard, "Why M.T.A.'s buying Canadian made cars",
New York Times (14 août 1982), p. A-23.
- U.P.I., "M.T.A. and Canada sign pact for cars",
New York Times (17 novembre 1982), p. B-3.
- Collaboration spéciale, - "City subway deal assailed by U.S.",
New York Times (23 novembre 1982) p. B-4.
- Perlez Jane, "Ravitch assails finding by U.S. on Canada deal",
New York Times, (24 novembre 1982), p. B-3.
- Perlez Jane, "M.T.A. car deal said to remain subject to penalty",
New York Times, (13 décembre 1982), p. B-4.
- Perlez Jane, "Duties on subway cars are opposed by Ravitch",
New York Times (7 janvier 1983), p. B-1.

Perlez Jane, "M.T.A. negotiations try to avoid U.S. penalty",
New York Times (26 janvier 1983), p. B-4.

Perlez Jane, "U.S. rules against M.T.A. on subsidy for subway cars",
New York Times (5 février 1983), p. A-25 et A-32.

Goldman Aril, "Suppliers of cars drops its efforts against M.T.A.",
New York Times (10 février 1983), p. B-12.

Goldman Aril, "M.T.A. escapes federal penalty in rail car deal",
New York Times (11 février 1983), p. B-1-2.

Chénier André, "L'AFL-CIO laisse tomber sa plainte",
La Presse, (11 février 1983), p. A-3.

(Reagan Donald J., "Treasury News" - Washington: U.S. Government
13 juillet 1982.

Chapitre III: Michelin

Menzies Hugh, "Michelin steps up its radial attack on Akron",
Business Week, (14 août 1971), p. 40.

Campbell John B., "Forving to save jobs in Akron",
Business Week, (12 février 1972), p. 44.

Chambre des Communes, "Journal des débats", 2e session, 28e législature.

18 mars 1970, vol. V, p. 5186

20 mars 1970, vol. V, p. 5280

9 avril 1970, vol. V, p. 5673.

14 avril 1970, vol. VI, p. 5829

Chambre des Communes, "Journal des débats", 3e session, 28e législature.

15 janvier 1971, vol. III, p. 2445

19 octobre 1971, vol. VII, p. 8811

19 octobre 1971, vol. VIII, p. 8812

Chambre des Communes, "Journal des débats", 4e session,,
28e législature.

5 mai 1972, vol. II, p. 1936
11 mai 1972, vol. III, p. 2166
11 mai 1972, vol. III, p. 2167
15 mai 1972, vol. III, p. 2251
15 mai 1972, vol. III, p. 2258
15 mai 1972, vol. III, p. 2259
19 mai 1972, vol. III, p. 2420
25 mai 1972, vol. III, p. 2549
26 mai 1972, vol. III, p. 2593
12 mai 1972, vol. III, p. 2209
20 juin 1972, vol. IV, p. 3287

Chambre des Communes, "Journal des débats", 1e session
29e législature.

8 janvier 1973, vol. I, p. 35
8 janvier 1973, vol. I, p. 36
8 janvier 1973, vol. I, p. 118
16 janvier 1973, vol. I, p. 331
17 janvier 1973, vol. I, p. 394
23 janvier 1973, vol. I, p. 553
23 janvier 1973, vol. I, p. 554
2 février 1973, vol. I, p. 925
6 février 1973, vol. I, p. 999
27 février 1973, vol. II, p. 1688
27 février 1973, vol. II, p. 1689
6 mars 1973, vol. II, p. 1927
15 mars 1973, vol. II, p. 2252
23 mars 1973, vol. III, p. 2529
23 mars 1973, vol. III, p. 2530
9 avril 1973, vol. III, p. 3089
12 avril 1973, vol. III, p. 3229
27 juin 1973, vol. V, p. 5130

Government House Committee on Ways and Means - Washington:
Congressional Information Service, mai 1973.

Collaboration: "Tired of types" - The Economist (13 janvier
1973), p. 60.

Gouvernement des Etats-Unis: Federal Register - Washington:
Government Printing Office, vol. 37, p. 9568,
12 mai 1972.

Gouvernement des Etats-Unis - Federal Register - Washington:
Government Printing Office, vol. 38, p. 1018,
8 janvier 1973.

Gouvernement des Etats-Unis - Federal Register - Washington
Government Printing Office, vol. 44, 8 janvier
1979.

Dack W.L., "How Michelin came to Nova Scotia",
Financial Post, (19 décembre 1970), p. 13.

Collaboration spéciale, "Threat to Michelin cleared",
Financial Post (1er avril 1972), p. 9.

Baxter Clive, "Ottawa red faced now by tire deal",
Financial Post (6 mai 1972), p. 13.

McIntyre Hugh, "The Michelin deal",
Financial Post (27 mai 1972), p. 33.

Baxter Clive, "U.S. inquiry over Michelin chess move or
mere routine",
Financial Post (20 mai 1972), p. 35.

McIntyre Hugh, "Michelin counterattacks in U.S. tire duty
hearings",
Financial Post, (28 octobre 1972), p. 30.

Baxter Clive, "If tire duty a precedent ugly trade war is
possible",
Financial Post, (13 janvier 1973), p. 13.

Collaboration, "Monsieur Bib meets the Akron five",
Forbes Magazine (15 avril 1973), p. 55.

Watkins Lyndon, "U.S. investigating the possibility of counter-
vailing duties on tires",
Globe and Mail (12 mai 1972), p. B-3.

Collaboration spéciale, "No Washington reply to Michelin duty note",
Globe and Mail (7 février 1973), p. B-11

A.P., "Penalties faced on Canada tires",
New York Times, (12 mai 1972); p. A-55.

A.P., "Canada to protest to U.S. about higher tire duties",
New York Times (13 mai 1972) p. A-43.

Farnsworth Clyde H., "Michelin fight back",
New York Times, (8 octobre 1972), p. C-15.

Mason Kenneth R., "Tariff Act",
New York Times (22 octobre 1972), p. C-14

" " "Michelin new credit line in U.S. plan",
New York Times (7 février 1973), p. A-55.

Chapitre III: Acier

Allen John D., "Dumping and the Canadian Steel Industry in Canada" - Canada-United States Law Journal,
vol. 2, no. 2, (été 1979), pp. 39-51.

Anawaty William A., "The U.S. legal response to steel dumping in Canada", in: Canada-United States Law Journal,
vol. 2, no. 2 (été 1979), pp. 60-70.

Brown D.J.M., "The United States response: A canadian comment",
Canada-United States Law Journal, vol. 2, no. 2,
(été 1979), pp. 71-76.

Carbaugh, Robert, "A trigger to limit dumping", Business Economics
Vol. XVII, no. 1, (janvier 1982), pp. 42-46.

Gouvernement des Etats-Unis, Committee on housing, Banking and Urban Affairs, Washington: Congressional Information Service, 5 janvier 1982.

Crandall Robert W., "Steel imports: dumping or competition?"
AET Journal on government and society, (juillet-août 1980), pp. 17-24.

Dielmann Heinz J., "U.S. response to foreign steel: returning to trigger prices", Columbian Journal of World business, Vol. XVI, no. 3 (automne 1981), pp. 32-40.

- Solomon Hyman, "Buy America laws hurt Canadian exporters", Financial Post, (13 juin 1981), p. 14.
- Solomon Hyman, "Protectionist policies may leave steel makers out in the cold", Financial Post, (24 octobre 1981), p. 23.
- Kawahito Kiyoshi, "Steel and the U.S. anti-dumping statutes", Journal of World trade Law, vol. 16, no. 3 (mars-avril 1982), pp. 152-164.
- Metzger Stanley, "Comments on Professor Slayton's paper on steel dumping", Canada-United States Law Journal, vol. 2, no. 2, (été 1979), pp. 95-100.
- Mueller Hans, (et al.) "Perils in the Brussels-Washington steel pact of 1982", World Economy, vol. 5, no. 3 (janvier 1982), pp. 259-278.
- Farnsworth Clyde H., "Carter is expected to give import aid to special steel", New York Times (2 janvier 1981), p. A-1.
- Frankel Max, "Why must New York pay more for steel", New York Times, (12 mars 1981), p. A-22.
- Lewis Flora, "How free is free enterprise", New York Times, (20 mars 1981), p. A-27.
- Dionne E.J., "Steel industry", New York Times, (29 mars 1981), p. A-49.
- A.P., "Trigger prices on steel stable", New York Times, (16 mai 1981), p. A-35.
- Farnsworth Clyde H., "U.S. is investigating steel imports", New York Times, (27 juin 1981), p. A-29.
- A.P., "Steel import trigger price", New York Times, (17 août 1981), p. D-5.
- Chavez Lydia, "Troubling steel sales by Canada", New York Times, (21 septembre 1981), p. D -1 et D-8.

- Farnsworth Clyde H., "U.S. steel plant move on imports",
New York Times, (9 octobre 1981), p. D-1 et D-10.
- A.P., "Steel imports opposed", New York Times, (16
octobre 1981), p. D-9.
- Farnsworth Clyde H., "Complaints on imports of steel",
New York Times, (5 novembre 1981), p. D-3.
- Reuter, "More steel suits seen", New York Times,
(17 novembre 1981), p. D-23.
- Reuter, "Foreign steel investigation", New York Times,
(20 novembre 1981), p. D-18.
- Eugene R. Cline, "Is big steel pampered", New York Times,
(21 novembre 1981), p. A-26.
- Reuter, "Inquiring sets on steel petition", New York Times,
(13 février 1982), p. D-11.
- Collaboration spéciale, "Steel losses are cited", New York Times
(4 février 1982), p. D-12.
- Collaboration spéciale, "EEC backs its subsidies",
New York Times, (10 février 1982), p. D-3.
- Reuter, "EEC steel export cut", New York Times, (13 février
1982), p. A-30.
- Farnsworth Clyde F., "U.S. firms complaints on steel",
New York Times, (19 février 1982), p. D-1.
- A.P., "U.S. may ask steel penalties", New York Times,
(13 mai 1982), p. D-14.
- Frankel Max, "Misguided boast for big steel", New York Times,
(16 avril 1982), p. A-14.
- Farnsworth Clyde F., "European to cut exports of steel to U.S."
New York times, (22 octobre 1982), p. A-1.
- Reuter, "Steel import view sue", New York Times, (26
octobre 1982), p. D-19.

Fuerbringer Jonathan, "Plans to assist specialty steel",
New York Times (15 novembre 1982), p. D-2.

Peabody Robert B., "Dumping and the United States Steel
industry", Canada-United States Law Journal,
vol. 2, no. 2 (été 1979), pp. 52-59.

Schwartz Warren, "An american response to the trigger price
mechanism", Canada-United States Law Journal,
vol. 2, no. 2 (été 1979), pp. 77-80.

Walter INgo, (et al), "The battle over protectionism: how
industry adjusts to competitive shocks", Journal
of Business review, vol. 2, no. 2 (automne
1981), pp. 37-46.

CHAPITRE IV ET CONCLUSION

Association des manufacturiers du Canada. "Lettre envoyée au Ministre du Commerce extérieur, Monsieur James Kelleher, le 22 avril 1985.

Clark M.G., "Canada-United States trade relations", Canadian Business Review, (printemps 1981), pp. 48-52.

Canadian American Committee, A new trade strategy for Canada and the United States - Montréal: National Planning Association, 1966, 20 p.

Chambre des Communes, "Journal des débats", 1ère session, 33e législature, 26 septembre 1985, vol. V, pp 7055-7064.

Drache Daniel et Cameron Duncan, The other McDonald Report - Toronto: James Lorimer Publishers, 1985, 225 p.

Social Planning Council of Metropolitan Toronto - "Economic decline in Canada in: The other McDonald Report. par: Drache et Cameron, Toronto: James Lowne Publishers, 1985., pp 3-22.

United Auto Workers, "Can Canada compete" in- The Other McDonald Report par: Drache et Cameron, Toronto: James Lorimer Publishers, 1985, pp. 23-34.

Quebec Teachers Federation, "The need for an industrial strategy", in The Other McDonald Report - par Drache et Cameron, Toronto, James Lorimer Publishers, 1985, pp. 121-128.

Canadian Institute for Economic Policy, "The pitfalls of free trade", in The Other McDonald Report - par: Drache Cameron, Toronto: James Lowner Publishers, 1985, pp. 129-135.

Reisman Simon S., "The issue of free trade" in U.S. Canadian Economic relations par Fried et Trezise, Washington, Brooking Institution, 1984, pp. 35-51.

- Rashish Myer "Reducing non-tariff barriers" in U.S. Canadian Economic relations par: Fried et Trezise, Washington Brooking Institution, 1984, pp. 52-56.
- Brock William E., "Canadian-U.S. trade negotiations: A Status report", in U.S. Canadian Economic relations Par: Fried et Trezise, Washington: Brooking Institution, 1984, pp. 65-58.
- Gouvernement du Canada - Une étude de la politique commerciale canadienne - Ottawa: Ministère des approvisionnement et services, 1983, 272 p.
- Gouvernement du Canada - Canada-U.S. Trade liberalization: an agenda for discussion. Ottawa: Ministère des approvisionnements et services, 5p.
- Gouvernement du Canada - Rapport de la Commission McDonald - Ottawa, Ministère des approvisionnements et services, 1985, Tome I, chapitres 4-5-6-, pp. 249-425.
- Sénat du Canada - Les relations Canada-Etats-Unis - Ottawa, Ministère des approvisionnements et services, 1982, volume III, 161 p.
- Silk Leonard, "The questions on free trade", New York Times, (26 juin 1985). p. D-2.
- Simpson Jeffrey, "Talking free trade", Globe and Mail, (4 juin 1985), p. 6.
- Southam News, "Free trade with U.S. should be first step in global plan", The Citizen, (8 novembre 1985), p. A-3.

LOI SUR LES TARIFS DE 1930

SEC. 302. COUNTERVAILING DUTIES.

Whenever any country, dependency, colony, province, or other political subdivision of government, person, partnership, association, cartel, or corporation shall pay or bestow, directly or indirectly, any bounty or grant upon the manufacture or production or export of any article or merchandise manufactured or produced in such country, dependency, colony, province, or other political subdivision of government, and such article or merchandise is dutiable under the provisions of this Act, then upon the importation of any such article or merchandise into the United States, whether the same shall be imported directly from the country of production or otherwise, and whether such article or merchandise is imported in the same condition as when exported from the country of production or has been changed in condition by remanufacture or otherwise, there shall be levied and paid, in all such cases, in addition to the duties otherwise imposed by this Act, an additional duty equal to the net amount of such bounty or grant, however the same be paid or bestowed. The Secretary of the Treasury shall from time to time ascertain and determine, or estimate, the net amount of each such bounty or grant, and shall declare the net amount so determined or estimated. The Secretary of the Treasury shall make all regulations he may deem necessary for the identification of such articles and merchandise and for the assessment and collection of such additional duties.

SPECIAL PROVISIONS.
Countervailing duties.

Levy of an import receiving, etc., bounty if manufactured abroad, etc.

Additional duty to equal bounty, etc.

Ascertainment and declaration of bounty, etc.

TARIFF COMMISSION.

Copy to importer.

Effect of findings.

Appeal to Court of Customs and Patent Appeals.

Additional evidence permitted.

Modification by Commission.

Judgment of court final.

Transmission to the President.

Articles excluded entry, if unfair method used.

President's decision conclusive. Articles if import believed to be in violation thereof.

Continuance of exclusion.

in the case, and in any case where the findings in such investigation show a violation of this section, a copy of the findings shall be promptly mailed or delivered to the importer or consignee of such articles. Such findings, if supported by evidence, shall be conclusive, except that a rehearing may be granted by the commission and except that, within such time after said findings are made and in such manner as appeals may be taken from decisions of the United States Customs Court, an appeal may be taken from said findings upon a question or questions of law only to the United States Court of Customs and Patent Appeals by the importer or consignee of such articles. If it shall be shown to the satisfaction of said court that further evidence should be taken, and that there were reasonable grounds for the failure to adduce such evidence in the proceedings before the commission, said court may order such additional evidence to be taken before the commission in such manner and upon such terms and conditions as to the court may seem proper. The commission may modify its findings as to the facts or make new findings by reason of additional evidence, which, if supported by evidence, shall be conclusive as to the facts except that, within such time and in such manner an appeal may be taken as aforesaid upon a question or questions of law only. The judgment of said court shall be final.

(d) TRANSMISSION OF FINDINGS TO PRESIDENT.—The final findings of the commission shall be transmitted with the record to the President.

(e) EXCLUSION OF ARTICLES FROM ENTRY.—Whenever the existence of any such unfair method or act shall be established to the satisfaction of the President he shall direct that the articles concerned in such unfair methods or acts, imported by any person violating the provisions of this Act, shall be excluded from entry into the United States, and upon information of such action by the President, the Secretary of the Treasury shall, through the proper officers, refuse such entry. The decision of the President shall be conclusive.

(f) ENTRY UNDER BOND.—Whenever the President has reason to believe that any article is offered or sought to be offered for entry into the United States in violation of this section but has not information sufficient to satisfy him thereof, the Secretary of the Treasury shall, upon his request in writing, forbid entry thereof until such investigation as the President may deem necessary shall be completed; except that such articles shall be entitled to entry under bond prescribed by the Secretary of the Treasury.

(g) CONTINUANCE OF EXCLUSION.—Any refusal of entry under this section shall continue in effect until the President shall find and instruct the Secretary of the Treasury that the conditions which led to such refusal of entry no longer exist.

ANNEXE I

LOI SUR LES TARIFS DE 1930

SEC. 337. UNFAIR PRACTICES IN IMPORT TRADE.

(a) UNFAIR METHODS OF COMPETITION DECLARED UNLAWFUL.—Unfair methods of competition and unfair acts in the importation of articles into the United States, or in their sale by the owner, importer, consignee, or agent of either, the effect or tendency of which is to destroy or substantially injure an industry, efficiently and economically operated, in the United States, or to prevent the establishment of such an industry, or to restrain or monopolize trade and commerce in the United States, are hereby declared unlawful, and when found by the President to exist shall be dealt with, in addition to any other provisions of law, as hereinafter provided.

(b) INVESTIGATIONS OF VIOLATIONS BY COMMISSION.—To assist the President in making any decisions under this section the commission is hereby authorized to investigate any alleged violation hereof on complaint under oath or upon its initiative.

(c) HEARINGS AND REVIEW.—The commission shall make such investigation under and in accordance with such rules as it may promulgate and give such notice and afford such hearing, and when deemed proper by the commission such rehearing, with opportunity to offer evidence, oral or written, as it may deem sufficient for a full presentation of the facts involved in such investigation. The testimony in every such investigation shall be reduced to writing, and a transcript thereof with the findings and recommendation of the commission shall be the official record of the proceedings and findings

Unfair practices in import trade.

Unfair competition and acts in importations, unlawful.
Methods designated.

Investigations of violations.

Power conferred to conduct hearings, etc.

Transcript of findings, etc., to be official record.

LOI SUR LE COMMERCE DE 1974

TITLE II—RELIEF FROM INJURY CAUSED BY IMPORT COMPETITION

CHAPTER 1—IMPORT RELIEF

SEC. 201. INVESTIGATION BY INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.

(a) (1) A petition for eligibility for import relief for the purpose of facilitating orderly adjustment to import competition may be filed with the International Trade Commission (hereinafter in this chapter referred to as the "Commission") by an entity, including a trade association, firm, certified or recognized union, or group of workers, which is representative of an industry. The petition shall include a statement describing the specific purposes for which import relief is being sought, which may include such objectives as facilitating the orderly transfer

of resources to alternative uses and other means of adjustment to new conditions of competition.

(2) Whenever a petition is filed under this subsection, the Commission shall transmit a copy thereof to the Special Representative for Trade Negotiations and the agencies directly concerned.

(b) (1) Upon the request of the President or the Special Representative for Trade Negotiations, upon resolution of either the Committee on Ways and Means of the House of Representatives or the Committee on Finance of the Senate, upon its own motion, or upon the filing of a petition under subsection (a) (1), the Commission shall promptly make an investigation to determine whether an article is being imported into the United States in such increased quantities as to be a substantial cause of serious injury, or the threat thereof, to the domestic industry producing an article like or directly competitive with the imported article.

(2) In making its determinations under paragraph (1), the Commission shall take into account all economic factors which it considers relevant, including (but not limited to)—

(A) with respect to serious injury, the significant idling of productive facilities in the industry, the inability of a significant number of firms to operate at a reasonable level of profit, and significant unemployment or underemployment within the industry;

(B) with respect to threat of serious injury, a decline in sales, a higher and growing inventory, and a downward trend in production, profits, wages, or employment (or increasing underemployment) in the domestic industry concerned; and

(C) with respect to substantial cause, an increase in imports (either actual or relative to domestic production) and a decline in the proportion of the domestic market supplied by domestic producers.

LOI SUR LE COMMERCE DE 1974

**TITLE III—RELIEF FROM UNFAIR
TRADE PRACTICES**

**CHAPTER 1—FOREIGN IMPORT RESTRICTIONS
AND EXPORT SUBSIDIES**

**SEC. 301. RESPONSES TO CERTAIN TRADE PRACTICES OF FOREIGN
GOVERNMENTS.**

(a) Whenever the President determines that a foreign country or instrumentality—

(1) maintains unjustifiable or unreasonable tariff or other import restrictions which impair the value of trade commitments made to the United States or which burden, restrict, or discriminate against United States commerce,

(2) engages in discriminatory or other acts or policies which are unjustifiable or unreasonable and which burden or restrict United States commerce,

(3) provides subsidies (or other incentives having the effect of subsidies) on its exports of one or more products to the United States or to other foreign markets which have the effect of substantially reducing sales of the competitive United States product or products in the United States or in those other foreign markets, or

(4) imposes unjustifiable or unreasonable restrictions on access to supplies of food, raw materials, or manufactured or semi-manufactured products which burden or restrict United States commerce,

ANNEXE I

LOI SUR LE COMMERCE DE 1974 (section 301)

the President shall take all appropriate and feasible steps within his power to obtain the elimination of such restrictions or subsidies, and he—

(A) may suspend, withdraw, or prevent the application of, or may refrain from proclaiming, benefits of trade agreement concessions to carry out a trade agreement with such country or instrumentality; and

(B) may impose duties or other import restrictions on the products of such foreign country or instrumentality, and may impose fees or restrictions on the services of such foreign country or instrumentality, for such time as he deems appropriate.

For purposes of this subsection, the term "commerce" includes services associated with the international trade.

(b) In determining what action to take under subsection (a), the President shall consider the relationship of such action to the purposes of this Act. Action shall be taken under subsection (a) against the foreign country or instrumentality involved, except that, subject to the provisions of section 302, any such action may be taken on a non-discriminatory treatment basis.

(c) The President in making a determination under this section, may take action under subsection (a) (3) with respect to the exports of a product to the United States by a foreign country or instrumentality if—

(1) the Secretary of the Treasury has found that such country or instrumentality provides subsidies (or other incentives having the effect of subsidies) on such exports;

(2) the International Trade Commission has found that such exports to the United States have the effect of substantially reducing sales of the competitive United States product or products in the United States; and

(3) the President finds that the Antidumping Act, 1921, and section 303 of the Tariff Act of 1930 are inadequate to deter such practices.

(d) (1) The President shall provide an opportunity for the presentation of views concerning the restrictions, acts, policies, or practices referred to in paragraphs (1), (2), (3), and (4) of subsection (a).

(2) Upon complaint filed by any interested party with the Special Representative for Trade Negotiations alleging any such restriction, act, policy, or practice, the Special Representative shall conduct a review of the alleged restriction, act, policy, or practice, and, at the request of the complainant, shall conduct public hearings thereon. The Special Representative shall have a copy of each complaint filed under this paragraph published in the Federal Register. The Special Representative shall issue regulations concerning the filing of complaints and the conduct of reviews and hearings under this paragraph and shall submit a report to the House of Representatives and the Senate semi-annually summarizing the reviews and hearings conducted by it under this paragraph during the preceding 6-month period.

(e) Before the President takes any action under subsection (a) with respect to the import treatment of any product or the treatment of any service—

(1) he shall provide an opportunity for the presentation of views concerning the taking of action with respect to such product or service.

(2) upon request by any interested person, he shall provide for appropriate public hearings with respect to the taking of

ANNEXE I

LOI SUR LE COMMERCE DE 1974 (section 301)

Pub. Law 93-618

- 66 -

January 3, 1975

(3) he may request the International Trade Commission for its views as to the probable impact on the economy of the United States of the taking of action with respect to such product or service.

If the President determines that, because of the need for expeditious action under subsection (a), compliance with subsections (1) and (2) would be contrary to the national interest, the President shall not apply with respect to such action, but he shall, nevertheless, promptly provide an opportunity for the presentation of views concerning the action taken and, upon request by any interested person, shall provide for appropriate public hearings with respect to the action taken. The President shall provide for the issue of regulations concerning the filing of requests for, and the conduct of, hearings under this subsection.

LOI SUR L'ACCORD COMMERCIAL DE 1979**SEC. 103. AMENDMENT OF SECTION 303 OF THE TARIFF ACT OF 1930.**

(a) **APPLICATION OF SECTION 303.**—Paragraph (1) of section 303(a) of the Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. 1303(a)) is amended by striking out "Whenever" and inserting in lieu thereof the following: "Except in the case of an article or merchandise which is the product of a country under the Agreement (within the meaning of section 701(b) of this Act), whenever".

(b) **CERTAIN PROVISIONS OF NEW LAW TO APPLY.**—Section 303 of such Act (19 U.S.C. 1303) is amended—

(1) by striking out paragraphs (3) through (6) of subsection (a),

(2) by striking out subsections (b) and (c) and inserting in lieu thereof the following 3 new subsection:

"(b) The duty imposed under subsection (a) shall be imposed, under regulations prescribed by the administering authority (as defined in section 771(1)), in accordance with title VII of this Act (relating to the imposition of countervailing duties) except that, in the case of any imported article or merchandise which is not free of duty—

"(1) no determination by the United States International Trade Commission under section 703(a), 704, or 705(b) shall be required,

"(2) an investigation may not be suspended under section 704(c),

"(3) no determination as to the presence of critical circumstances shall be made under section 703(e) or 705 (a)(2) or (b)(4)(A), and

"(4) any reference to determinations by the Commission, or to the suspension of an investigation under section 704(c) which are not permitted or required by this subsection shall be disregarded.", and

(3) by adding at the end thereof the following new subsection:

"(f) **CROSS REFERENCE.**—

"For provisions of law applicable in the case of articles and merchandise which are the product of countries under the Agreement within the meaning of section 701(b) of this Act, see title VII of this Act."

(c) **CONFORMING AMENDMENT.**—Paragraph 2 of section 303(a) of such Act (19 U.S.C. 1303(a)) is amended—

(1) by striking out "is an affirmative determination" and inserting in lieu thereof "are affirmative determinations", and

(2) by striking out "subsection (b)(1)" and inserting in lieu thereof "title VII".

LOI SUR L'ACCORD COMMERCIAL DE 1979

"SEC. 701. COUNTERVAILING DUTIES IMPOSED.

"(a) GENERAL RULE.—If—

"(1) the administering authority determines that—

"(A) a country under the Agreement, or

"(B) a person who is a citizen or national of such a country, or a corporation, association, or other organization organized in such a country,

is providing, directly or indirectly, a subsidy with respect to the manufacture, production, or exportation of a class or kind of merchandise imported into the United States, and

"(2) the Commission determines that—

"(A) an industry in the United States—

"(i) is materially injured, or

"(ii) is threatened with material injury, or

"(B) the exportation of an industry in the United States is materially retarded,

by reason of imports of that merchandise,

then there shall be imposed upon such merchandise a countervailing duty, in addition to any other duty imposed, equal to the amount of the net subsidy.

"(b) Country Under the Agreement.—For purposes of this subtitle, the term 'country under the Agreement' means a country—

"(1) between the United States and which the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures applies, as determined under section 2(b) of the Trade Agreements Act of 1979,

"(2) which has assumed obligations with respect to the United States which are substantially equivalent to obligations under the Agreement, as determined by the President, or

"(3) with respect to which the President determines that—

"(A) there is an agreement in effect between the United States and that country which—

"(i) was in force on June 19, 1979, and

"(ii) requires unconditional most-favored-nation treatment with respect to articles imported into the United States,

"(B) the General Agreement on Tariffs and Trade does not apply between the United States and that country, and

"(C) the agreement described in subparagraph (A) does not expressly permit—

"(i) actions required or permitted by the General Agreement on Tariffs and Trade, or required by the Congress, or

"(ii) nondiscriminatory prohibitions or restrictions on importation which are designed to prevent deceptive or unfair practices.

"(c) CROSS REFERENCE.—

"For provisions of law applicable in the case of merchandise which is the product of a country other than a country under the Agreement, see section 323 of this Act.

LOI SUR L'ACCORD COMMERCIAL DE 1979

"SEC. 702. PROCEDURES FOR INITIATING A COUNTERVAILING DUTY INVESTIGATION.

"(a) INITIATION BY ADMINISTERING AUTHORITY.—A countervailing duty investigation shall be commenced whenever the administering authority determines, from information available to it, that a formal investigation is warranted into the question of whether the elements necessary for the imposition of a duty under section 701(a) exist.

"(b) INITIATION BY PETITION.—

"(1) PETITION REQUIREMENTS.—A countervailing duty proceeding shall be commenced whenever an interested party described in subparagraph (C), (D), or (E) of section 771(9) files a petition with the administering authority, on behalf of an industry, which alleges the elements necessary for the imposition of the duty imposed by section 701(a), and which is accompanied by information reasonably available to the petitioner supporting those allegations. The petition may be amended at such time, and upon such conditions, as the administering authority and the Commission may permit.

"(2) SIMULTANEOUS FILING WITH COMMISSION.—The petitioner shall file a copy of the petition with the Commission on the same day as it is filed with the administering authority.

"(c) PETITION DETERMINATION.—Within 20 days after the date on which a petition is filed under subsection (b), the administering authority shall—

"(1) determine whether the petition alleges the elements necessary for the imposition of a duty under section 701(a) and contains information reasonably available to the petitioner supporting the allegations;

"(2) if the determination is affirmative, commence an investigation to determine whether a subsidy is being provided with respect to the class or kind of merchandise described in the petition, and provide for the publication of notice of the determination to commence an investigation in the Federal Register, and

"(3) if the determination is negative, dismiss the petition, terminate the proceeding, notify the petitioner in writing of the reasons for the determination, and provide for the publication of notice of the determination in the Federal Register.

"(d) NOTIFICATION TO COMMISSION OF DETERMINATION.—The administering authority shall—

"(1) notify the Commission immediately of any determination it makes under subsection (a) or (c), and

"(2) if the determination is affirmative, make available to the Commission such information as it may have relating to the matter under investigation, under such procedures as the administering authority and the Commission may establish to prevent disclosure, other than with the consent of the party providing it or under protective order, of any information to which confidential treatment has been given by the administering authority.

ANNEXE I

LOI SUR L'ACCORD COMMERCIAL DE 1979

SEC. 703. PRELIMINARY DETERMINATIONS.

"(a) **DETERMINATION BY COMMISSION OF REASONABLE INDICATION OF INJURY** — Except in the case of a petition dismissed by the administering authority under section 702(c)(3), the Commission, within 45 days after the date on which a petition is filed under section 702(b) or on which it receives notice from the administering authority of an investigation commenced under section 702(a), shall make a determination, based upon the best information available to it at the time of the determination, of whether there is a reasonable indication that —

— "A) an industry in the United States —

"A) is materially injured, or

"B) is threatened with material injury, or

countervailing duty determined under a countervailing duty order issued under section 706, then the difference for entries of merchandise entered, or withdrawn from warehouse, for consumption after notice of the affirmative determination of the Commission under section 705(b) is published shall be —

"(1) collected, to the extent that the deposit under section 706(a)(3) is lower than the duty determined under the order, or

"(2) refunded, to the extent that the deposit under section 706(a)(3) is higher than the duty determined under the order, together with interest as provided by section 778.