

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 48 (1956)
Heft: 2

Artikel: Les États-Unis entre le libéralisme et le protectionnisme
Autor: Miche, Charles
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384940>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

lente montée. On ne pouvait raisonnablement pas s'attendre à voir les syndicats courir dans le panneau au moment où les fluctuations économiques permettaient d'envisager l'amélioration des salaires réels. L'attitude réfléchie des syndicats en ce qui concerne le problème complexe de la réduction de la durée du travail est un autre indice de valeur que les esprits ouverts ne sauraient mésestimer.

Ces expériences générales et tant d'autres particulières, qui se déroulèrent dans les rapports contractuels, devraient engager les employeurs et leurs associations en général, le *Journal des Associations patronales* en particulier, de traiter plus ouvertement avec les syndicats ouvriers. Dans leur propre intérêt d'abord, mais aussi pour le bien de la collectivité démocratique à laquelle ils sont attachés comme un membre au corps, sans toujours s'en apercevoir.

En vertu de quoi nous adressons ce vœu pressant au journal à l'occasion de son jubilé: De l'audace, encore de l'audace! C'est la seule politique qui paye aujourd'hui de façon durable.

Les Etats-Unis entre le libéralisme et le protectionnisme

Par *Charles Miche*, Washington

I. Positions syndicales

Au cours de ces derniers mois, le problème d'un abaissement éventuel des droits de douane qui freinent les importations a donné lieu à de larges échanges de vues, auxquels le mouvement syndical a également participé. Des membres du Parlement proches des syndicats sont intervenus dans le débat. De manière générale, on a conclu à la nécessité d'ouvrir plus grande la porte aux importations, de compléter le Trade Agreements Extension Act 1955, de pratiquer une politique commerciale plus libérale, de participer plus largement au commerce mondial. Dans un mémoire adressé au comité des finances du Sénat, la Fédération américaine du travail (A. F. L.) va jusqu'à reconnaître que « les problèmes en face desquels se trouvent placés certains pays européens les contraignent à favoriser une intensification des échanges entre l'Est et l'Ouest »...

Si les Etats-Unis veulent s'y opposer efficacement, ils ne peuvent échapper à l'obligation d'accroître leurs importations, faute de quoi ils seront contraints d'accorder à ces pays une aide ou des subventions qui risquent non seulement d'être plus onéreuses (qu'une libéralisation des échanges), mais encore de provoquer de nouvelles frictions entre nous et nos alliés.

Tout aussi nettement cependant, le mémoire de l'A. F. L. relève qu'un abaissement des barrières douanières peut être préjudiciable

à certaines industries, provoquer du chômage et qu'il a même d'ores et déjà entraîné ces conséquences. « Nous devons toutefois reconnaître que, très souvent, les effets d'une réduction des droits de douane ne peuvent être décelés qu'après coup. On peut craindre que cette mesure ne soit suivie d'un accroissement des importations assez fort pour menacer de chômage de nombreux ouvriers américains. Ce phénomène a été enregistré à plusieurs reprises au cours des dernières années. Actuellement, et pour nombre de produits, les droits de douane sont si bas que toute nouvelle réduction aurait pour effet de réduire sérieusement les possibilités d'emploi des travailleurs américains. » Au nom du Congress of Industrial Organizations (C. I. O.), J.-B. Carey a déclaré devant la commission des finances du Sénat :

Nous ne pensons pas que les échanges internationaux doivent être freinés en prévision de risques ou dommages éventuels. Telle n'est pas l'opinion du C. I. O. Néanmoins, nous ne devons pas perdre de vue que, dans certains cas, une augmentation des importations en liaison avec l'application du « Reciprocal Trade Programm » pourrait entraîner des conséquences négatives.

Les deux centrales syndicales se sont prononcées pour le *maintien et pour une application plus systématique de la clause échappatoire* ainsi que des dispositions relatives au « peril point » ; en d'autres termes, elles demandent que les droits de douane cessent d'être abaissés et qu'ils soient même augmentés dès le moment où il apparaît que les arrivages de produits étrangers menacent l'emploi. Dans un mémoire du 24 mars 1955, l'A. F. L. déclarait : « Nous constatons avec satisfaction que le président n'a proposé *aucun* amendement à ces clauses de protection... Nous sommes particulièrement inquiets en ce qui concerne les effets de la clause échappatoire. Des décisions ont été prises dans 51 cas ; 35 demandes ont été repoussées par la Commission des douanes ; pour ce qui est des 15 autres demandes, le président en a accepté cinq seulement... Il convient de trouver une procédure plus rapide et plus efficace pour remédier à la situation présente. Lorsqu'une intervention se révèle nécessaire, les dispositions en vigueur entraînent de trop fortes perturbations pour les travailleurs et les employeurs... Si l'on ne prend pas des mesures appropriées, ces perturbations et le mécontentement de l'opinion publique risquent de nous contraindre à renoncer dans son ensemble au Reciprocal Trade Agreements Programm. » L'A. F. L. a demandé que le délai imparti pour l'examen des demandes de protection fondées sur la clause échappatoire soit ramené de 9 mois à 120 jours et que le délai accordé au président pour se prononcer soit réduit de 60 à 30 jours.

« Nous ne nous prononçons, dit l'A. F. L. dans le mémoire précité, ni pour le libre-échange ni pour le protectionnisme. Nous doutons

fort que les gouvernements soient en mesure, dans un délai prévisible, de supprimer tous les droits de douane et de passer au libre-échange intégral. Bien que ce soit théoriquement souhaitable — et même possible — il n'en reste pas moins qu'une mesure aussi radicale déclencherait de fortes perturbations et du chômage. Nombre de promoteurs du libre-échange cèdent à des illusions. L'abolition des barrières douanières n'est pas une panacée. Même si les Etats-Unis prenaient cette décision, le monde n'en aurait pas moins à affronter de graves problèmes économiques de portée internationale. »

II. Importations et matières premières

Les syndicats, une grande partie de l'opinion publique et des experts du gouvernement ont insisté avant tout sur la nécessité d'abaisser les barrières douanières européennes et d'élever les niveaux de vie sur ce continent. Mais on tend à oublier que, pour se procurer les matières premières indispensables à leur activité industrielle, les pays pauvres en ressources naturelles doivent exporter une part importante de leur production vers les régions d'outre-mer pour se procurer les devises nécessaires à l'achat de ces matières premières.

Pour ce qui est des matières premières, toutes sortes de conceptions erronées ont cours aux Etats-Unis. Par exemple, quand il est question d'augmenter les importations, on songe avant tout aux matières premières. « Pour nombre d'industries-clé, il est indispensable d'accroître les arrivages de matières premières », déclarait J.-B. Carey dans l'intervention précitée. *O.-R. Strackbein*, le porte-parole du Comité national (fortement protectionniste) de l'industrie, de l'agriculture et du mouvement ouvrier pour l'importation et l'exportation a fait une déclaration similaire. Notons qu'aucune des organisations du C. I. O. n'est représentée au sein de ce comité; en effet, le C. I. O. organise avant tout des travailleurs d'industries exportatrices (automobiles, appareils électriques, fer, acier, etc.); en revanche, douze fédérations de l'A. F. L. sont membres de ce comité: les gens de mer (qui éprouvent fortement les effets de la compétition des sociétés étrangères de navigation), les ouvriers des verreries, les pêcheurs de haute mer (concurrence des conserves japonaises), les photgraveurs, les brodeurs, les travailleurs des industries des papiers peints, des conserves, du cuir (concurrence des articles de cuir étrangers), de la céramique, de la reliure, de la chapellerie, les mineurs (concurrence des résidus pétrolifères étrangers). Strackbein ne conteste pas que les importations facilitent les exportations, en particulier pour ce qui est du coton, des machines industrielles, des machines de bureau, des autos, du fer, de l'acier, du tabac, des céréales, du riz, du soja, du

lard, etc. Au sein de la Commission sénatoriale « pour le travail et le bien-être », qui s'est également occupée du Reciprocal Trade Agreements Programm, Strackbein s'est — exceptionnellement — abstenu de dénoncer selon son habitude les « désastreuses importations ». Il a même reconnu que les importations ne sont pas « en elles-mêmes » préjudiciables et que « nombre de nos producteurs dépendent des matières premières étrangères; plus encore, pour bien des industries, ces arrivages constituent un problème vital ». « En 1820, a déclaré *J.-B. Carey* à la suite de la publication du rapport Paley, nous importions 12% des matières premières consommées aux Etats-Unis et 55% des produits fabriqués. De 1946 à 1950, en revanche, les importations sont passées à 50% pour les premières et elles sont tombées à 20% pour les seconds... Combien de temps pourrions-nous poursuivre notre production sans caoutchouc naturel, sans diamants industriels, sans étain, sans chrome, sans nickel, sans mica, produits pour lesquels les besoins sont couverts jusqu'à concurrence de 95% par l'étranger? » « Dans les *cas de ce genre*, répond Strackbein, les importations créent sans aucun doute du travail. Nous avons toujours eu conscience de cette réalité et nous en avons sans cesse tenu compte... Depuis plus de quarante ans, nos importations sont composées à raison de 55 à 60% de marchandises sur lesquelles nous ne prélevons pas de droits de douane. Du point de vue fiscal, ces derniers sont de peu d'importance pour nous et nous pourrions nous en passer si les finances de l'Etat étaient seules en jeu. »

Comme on le voit, dans tous les milieux, les concessions que l'on est disposé à faire en matière d'importations concernent essentiellement les matières premières. On cède à l'illusion de croire que l'aide dont les pays économiquement sous-développés ont besoin pourra leur être accordée sous la forme d'un accroissement des achats de matières premières dont les Etats-Unis font une consommation grandissante — ce qui leur permettra, en retour, d'exporter vers ces régions les produits dont il y a pléthore. De cette manière, on aurait en quelque sorte « le beurre et l'argent du beurre ». Il convient de relever ici que la production et la vente de matières premières ne contribuent guère à faire monter les salaires des travailleurs, et encors moins le niveau de vie général dans les pays économiquement sous-développés; et nous ne parlons pas du fait que ces nations ont l'ambition de créer et de développer elles-mêmes des industries, de se rendre indépendantes, voire de faire concurrence aux Etats-Unis. Le nationalisme se fait également sentir sur le plan économique, ce qui se traduit par une intensification de la concurrence (qui engage les pays évolués à pousser encore davantage la rationalisation, les productions automatiques). L'Inde, qui, avant la première guerre mondiale, importait d'énormes quantités de cotonnades britanniques, est aujourd'hui l'un des principaux

fournisseurs de textiles de l'Asie; elle exporte même certains tissus de coton vers la Grande-Bretagne. Le Chili et le Cuba couvrent presque entièrement leurs besoins de tissus de coton. La Turquie exporte des céréales et le Chili de l'acier. La Bolivie produit assez de carburants pour satisfaire presque entièrement ses besoins, etc. On pourrait multiplier ces exemples.

III. Le rôle des salaires

Nous avons déjà exposé ici-même¹ que le rapport Randall (1954), sur lequel devait être en quelque sorte fondée la politique économique de l'administration républicaine, a contribué à une appréciation plus objective du rôle des salaires dans la concurrence internationale. Il relève, d'une part, que l'extension des échanges internationaux et l'accroissement des importations ne doivent pas avoir pour effet de soumettre les travailleurs américains à une « concurrence déloyale »; d'autre part, il souligne la nécessité de définir la notion vague de « concurrence déloyale »; il ajoute que *les taux de salaire ne sauraient constituer le seul critère d'appréciation*. Il y a concurrence déloyale lorsque les travailleurs qui fabriquent un certain produit touchent des salaires qui sont notablement inférieurs aux taux de rémunération considérés comme convenables, acceptables ou normaux *dans le pays exportateur*, en d'autres termes lorsque ces ouvriers ont des salaires qui, par rapport à la structure générale des salaires de *leur pays* (c'est-à-dire par rapport aux salaires moyens des diverses branches), se situent à un rang *inférieur* à celui qu'occupent, dans la structure des salaires du pays *importateur*, les salaires des ouvriers qui fabriquent ce même produit dans ce pays. « Dans les cas de ce genre, dit le rapport Randall, nos négociateurs devraient donner à entendre que les États-Unis sont dans l'impossibilité de faire des concessions d'ordre douanier pour les produits fabriqués par des travailleurs dont les salaires sont inférieurs au niveau tenu pour convenable dans le pays exportateur. » *En application de ce critère, la plupart des salaires en vigueur dans les industries suisses d'exportation — en particulier dans l'horlogerie, qui paie les salaires les plus élevés — soutiennent fort bien la comparaison avec ceux des États-Unis*. Nous ajoutons que, « dans ces conditions, l'argument des « salaires de famine » avancé par Generazzo, le président de la Fédération américaine des ouvriers horlogers, est dénué de fondement. D'ailleurs, cet impulsif personnage a reconnu lui-même que le standard de vie des horlogers suisses soutient la comparaison avec celui des ouvriers

¹ *Revue syndicale* juin 1954: « Les syndicats et la politique douanière aux États-Unis ».

américains de la même branche et qu'il est même plus élevé à maints égards. »

On a largement renoncé à invoquer des comparaisons internationales en matière de salaire pour justifier les mesures de politique commerciale. Lors des enquêtes qui ont précédé le renouvellement du Reciprocal Trade Agreements Act et des pourparlers relatifs au trafic de compensation, on a renoncé à se fonder sur des comparaisons internationales portant sur les salaires, nominaux en particulier; on semble avoir admis que la montée du cours officiel du dollar consécutive à la pénurie générale de cette monnaie incite à des conclusions fausses quant au pouvoir d'achat du dollar sur le marché américain; la dépréciation monétaire qui s'est poursuivie depuis 1939 lui a fait perdre la moitié de son pouvoir d'achat. En conséquence, les comparaisons internationales ne sauraient reposer sur le cours officiel; en outre, lors des comparaisons (déjà plus utilisables) qui portent sur les heures ou minutes de travail que les salariés des divers pays doivent effectuer pour se procurer tel ou tel produit, il convient de considérer la qualité de ces marchandises et leur solidité (une paire de chaussures, par exemple). En un mot, on ne peut comparer utilement entre eux — et encore avec réserve — que les standards de vie globaux des divers pays et professions; les salaires doivent être confrontés entre eux compte tenu de la structure globale des salaires notée dans les pays qui entrent en ligne de compte.

Les syndicats se sont ralliés à cette manière de voir; si l'on a renoncé à des comparaisons internationales portant sur les salaires nominaux, c'est en partie sous leur influence. En revanche, la thèse du rapport Randall relative aux comparaisons portant sur le niveau relatif d'un taux de salaire déterminé par rapport à la moyenne générale (= 100) des salaires de divers pays n'est pas parvenue à s'imposer. Elle n'émane d'ailleurs pas des syndicats, mais des milieux de l'administration qui adoptent une attitude libérale en matière de politique douanière. Les syndicats ont objecté que cette thèse permet, lorsque l'on a affaire avec un pays où les salaires sont très bas (le Mexique, par exemple), de tenir pour normaux des niveaux de vie absolument insuffisants; en conséquence, la thèse Randall n'est applicable qu'aux pays dont les niveaux de vie peuvent être plus ou moins comparés entre eux.

On comprend à la rigueur que des protectionnistes à tout crin comme les Generazzo et les Strackbein recourent régulièrement à l'argument des « salaires de famine ». Mais on comprend moins qu'après la publication du rapport Randall il inspire encore des interventions parlementaires, des projets de loi, des études qui prétendent être scientifiques. A côté de ces déclarations — conçues d'ailleurs en termes trop généraux pour avoir quelque valeur — et qui visent à établir une « relation convenable » entre les salaires

étrangers et américains ou, comme le demande le C. I. O. un « code international des conditions de travail réputées convenables », une proposition concrète du sénateur républicain *Curtis* a soulevé un certain écho. Aux termes de cette proposition, les concessions douanières doivent être accordées en liaison avec les salaires minimums légaux fixés aux Etats-Unis; en d'autres termes, les fabricants étrangers qui veulent exporter vers les Etats-Unis devraient s'engager, au cours de la première année qui suivrait l'entrée en vigueur de la loi envisagée par *Curtis*, à verser à leurs travailleurs un salaire minimum s'élevant à 60% au moins du salaire minimum de 75 cents en vigueur aux Etats-Unis; ce rapport serait porté à 70% au cours de la seconde année et à 80% pendant la troisième. « L'augmentation du pouvoir d'achat à l'étranger qui en résulterait, dit *Curtis* dans l'exposé des motifs de son projet de loi, aurait pour effet d'accroître la capacité d'absorption du marché; les producteurs étrangers et américains en bénéficieraient simultanément. » *Curtis* a rappelé que le salaire horaire moyen s'inscrit à 45 cents dans l'industrie chimique italienne au regard de 2.10 dollars aux Etats-Unis. Cet exemple donne une idée de l'énorme différence qui devrait être comblée, ce qui n'est pas possible parce que toutes sortes d'autres facteurs entrent encore en ligne de compte — et aussi parce que cette méthode aurait pour effet de déséquilibrer la structure des salaires italiens, c'est-à-dire les relations entre les salaires des diverses industries.

IV. Compensations pour l'augmentation des droits de douane sur les montres

En liaison avec la question de l'octroi de compensations pour le relèvement des droits de douane sur les montres, on a enregistré un net raidissement de l'attitude des syndicats américains. Tant qu'il ne s'est agi que des droits qui frappent les produits horlogers suisses, les deux centrales syndicales ont pu se borner à affirmer des principes généraux et leur volonté de promouvoir une politique économique plus libérale. Elles le pouvaient d'autant mieux qu'elles sont vigoureusement opposées à l'association de *Generazzo* et que, syndicalement parlant, l'industrie horlogère ne les intéresse guère. Mais dès qu'il est apparu que l'octroi de compensations aurait pour effet d'augmenter les importations d'autres produits et de renforcer la concurrence affrontée par d'autres professions, les deux centrales ont modifié leur attitude. Bien qu'elles continuent de souhaiter une politique économique plus libérale, elles devaient prendre certains égards envers ces industries, ou du moins trouver un compromis. Le C. I. O., en se fondant sur une argumentation développée antérieurement, s'est tiré d'affaire de manière élégante en

insistant sur la nécessité de *rapporter la hausse des droits qui frappent les montres*.

...Au lieu de pouvoir envisager la possibilité d'abaisser les droits de douane selon la situation, le relèvement inopportun, décrété il y a neuf mois, des droits de douane sur les montres suisses nous contraint aujourd'hui d'envisager cette mesure... Nous ne sommes ni pour, ni contre la réduction des droits de douane pour certaines marchandises... Nous n'adoptons pas non plus une attitude protectionniste. Mais nous pensons que les Etats-Unis se trouveraient dans une position plus favorable s'ils renonçaient au relèvement des droits de douane qui est intervenu le 27 juillet 1954.

L'A. F. L. a adopté un comportement analogue. Il va sans dire que les fédérations affiliées dont les membres seraient directement ou indirectement touchés par les compensations demandées par la Suisse — ou par le principe même de l'octroi de compensations — ont réagi plus vigoureusement. C'est particulièrement le cas des travailleurs du textile et des mineurs, qui comptent depuis longtemps une forte proportion de chômeurs dans leurs rangs. Le chômage qui sévit parmi les mineurs a des répercussions sur le trafic ferroviaire. L'organe syndical de la fédération du personnel des trains dénonce avec inquiétude « le flux des importations de résidus pétrolifères qui condamne des mineurs et des cheminots au chômage ». « Nous pouvons démontrer, écrit *Emile Rieve*, secrétaire de la Fédération du textile C. I. O., que de faibles droits de douane sur les textiles auraient des conséquences désastreuses pour une industrie essentielle de notre pays. » Dans un mémoire adressé à la commission des douanes, cette fédération expose la situation de l'industrie de la bonneterie: de 1947 à 1953, le nombre des ouvriers occupés a diminué de 9%, alors que la durée moyenne du travail a dû être abaissée de 35,1 à 34,7 heures. La Fédération des chapeliers et des ouvriers qui fabriquent des colifichets et articles de mode demande une protection contre la concurrence tchécoslovaque, facilitée par les conditions de travail indignes imposées par l'Etat et par les subventions à l'exportation: « Chaque fois que nos entreprises ont abaissé leurs prix — et souvent avec perte — pour parer à cette concurrence, l'industrie tchécoslovaque, soutenue par l'Etat, a réduit ses prix dans une mesure plus forte encore. »

La Fédération du textile recourt à un argument populaire aux Etats-Unis; elle fait valoir « l'importance que l'industrie textile revêt pour la défense nationale », ou, si l'on veut, pour la « sécurité nationale ». Les employeurs et les syndicats font entre ces deux notions des différences, sur lesquelles ils insistent selon les circonstances. Dans une déclaration du C. I. O. provoquée par l'attitude contradictoire de l'Office of Defense Mobilization (O. D. M.) et le Ministère de la défense nationale, nous lisons: « Pour expliquer la

contradiction évidente que l'on constate entre l'attitude adoptée par l'O. D. M. et celle qu'a prise le Ministère de la défense nationale (ce dernier a publié avec quelque retard un rapport dans lequel il estime qu'il n'est pas nécessaire de faire bénéficier l'horlogerie d'un traitement de faveur), on a fait une différence entre les notions de « défense nationale » et de « sécurité nationale ». La notion de « sécurité nationale » englobe tout à la fois des exigences de nature civile et militaire, tandis que la notion de « défense nationale » est limitée à des considérations d'ordre militaire. Si la décision relative aux montres suisses reposait essentiellement sur des considérations d'ordre civil, l'examen de la liste des compensations devrait s'inspirer des mêmes considérations. Les Etats-Unis seraient alors contraints d'assurer une protection à un nombre considérable des industries mentionnées dans cette liste. Dans un mémoire adressé au comité des finances du Sénat, l'A. F. L. insiste sur l'argument de la « sécurité nationale » : « En matière de politique commerciale et douanière, les répercussions de cette politique sur la sécurité nationale doivent être le facteur déterminant. La question essentielle doit être posée en ces termes : Quelle est la politique commerciale et douanière la plus propre à garantir la sécurité nationale et à nous protéger le plus efficacement contre le communisme? »

V. La troisième solution

Dans l'un de ses mémoires relatifs au renouvellement du Reciprocal Trade Agreements Act, le C. I. O. relève que si l'on se trouvait en face d'un chômage provoqué par les importations et de propositions de la Commission des douanes visant à le combattre, le président aurait deux possibilités : il pourrait soit repousser les propositions de la commission — et dans ce cas il n'apporterait aucune aide aux chômeurs — soit majorer les droits de douane ; mais alors il accepterait « toutes les conséquences que cette décision peut entraîner dans le domaine des relations internationales » ; en d'autres termes, il prendrait une mesure qui toucherait plus ou moins lourdement l'économie et les travailleurs des pays exportateurs : « La législation actuellement en vigueur permet de choisir entre ces deux maux... Nous croyons cependant qu'une troisième solution pourrait être envisagée. »

Cette troisième solution a déjà joué un rôle lors de l'élaboration du rapport Randall. Elle a été défendue par *David-J. McDonald*, membre de la Commission Randall, président de la Fédération des ouvriers de l'industrie de l'acier et membre influent du Comité exécutif du C. I. O. Elle visait à établir un « programme d'adaptation et d'aide » aux communes, entreprises et travailleurs qui subissent les conséquences de l'accroissement des importations. Ce pro-

jet s'est heurté à de fortes oppositions au sein de la commission même.

Il n'en reste pas moins que la « troisième solution » est demeurée à l'ordre du jour; elle a suscité une série de propositions et de projets de loi dont certains vont même plus loin que les suggestions développées par McDonald. Leur exécution, a déclaré récemment un député, permettrait un « commerce sans larmes ».

Plusieurs de ces propositions sont, les unes, de nature très générale et, les autres, de portée limitée. Un projet de loi invite le président à présenter chaque année un rapport sur les répercussions du Reciprocal Trade Agreements Act sur l'économie en général et sur le degré d'emploi en particulier. Ce rapport devrait renseigner sur les mesures que le gouvernement envisage ou qu'il a prises aux fins d'augmenter le nombre des personnes occupées, de « maintenir la vitalité des industries importantes pour la défense nationale », pour remédier, par des adaptations appropriées, aux perturbations que les importations ont provoquées, etc. Enfin, le rapport doit préciser les mesures législatives que le président tient pour nécessaires dans ce domaine. Une autre proposition invite le gouvernement à donner la préférence, en liaison avec les travaux et commandes mis en soumission, aux entreprises touchées par l'augmentation des importations; dans les cas de ce genre, le gouvernement devrait être autorisé à fixer des prix supérieurs à ceux de l'offre la plus favorable.

Diverses propositions visent à la création d'un office spécial. Comme il sera difficile — et même, dans certains cas, peut-être impossible — de déterminer si le recul de l'activité (et le cas échéant dans quelle mesure) est dû à la concurrence étrangère, cet organisme devrait être doté de pouvoirs étendus, en état de procéder à des investigations, de citer des témoins, d'exiger des extraits de la comptabilité, de dresser des statistiques, etc.

Cependant, l'ampleur de ces interventions variera selon que le gouvernement aura mandat d'agir dès le moment où une menace se dessine ou seulement lorsque l'on aura constaté effectivement des perturbations. Plusieurs propositions se bornent à fixer le principe d'une aide aux industries touchées par l'intensification de la concurrence, mais laissent à l'administration le soin de prendre les mesures qu'elle estime appropriées. Le C. I. O., qui appuie tout particulièrement le projet de loi des sénateurs Humphrey et Kennedy, s'oppose à l'octroi direct de subventions. *J.-B. Carey* a déclaré à ce propos: « Je tiens à relever que ce projet de loi ne prévoit pas le versement de subventions directes. Il ne propose pas que le gouvernement verse des subsides aux industries, aux travailleurs et aux communes qui ont subi des dommages à la suite de la politique douanière de l'Etat. Il se borne à donner au gouvernement mandat de faciliter aux entreprises, aux travailleurs et aux communes tou-

chés par l'accroissement des importations les mesures d'adaptation qui sont nécessaires... » En fait, le projet précité est plus précis que les déclarations de J. Carey. Certes, il fait, en termes généraux, une obligation au gouvernement de favoriser l'adaptation aux circonstances nouvelles des branches touchées par les importations, par des conseils, des informations, des analyses du marché propres à permettre une production plus rationnelle ou la mise en train de nouvelles productions; mais il prévoit aussi un « amortissement accéléré » des installations, en particulier par le moyen d'allègements fiscaux, de même que l'octroi par l'Office pour le développement des petites entreprises (Small Business Administration), de prêts destinés à faciliter l'adaptation aux conditions nouvelles des entreprises touchées par l'intensification de la concurrence étrangère. D'autres projets prévoient « une aide financière technique directe » du gouvernement, aux fins d'« accélérer la réadaptation » : « Le gouvernement doit prendre à sa charge les études qui doivent être confiées à des ingénieurs, des spécialistes de l'analyse du marché, des techniciens. Il doit accorder des allègements fiscaux pour faciliter la construction de nouvelles installations... » Des mesures analogues sont prévues en faveur des communes (prêts, analyses du marché, propositions visant au développement de l'économie communale, etc.).

Nombre de ces propositions ne permettent pas de déceler dans quelle ampleur une aide doit être accordée. Leurs auteurs ne paraissent pas se rendre clairement compte du fait que seule une adaptation de la production à des produits *différents* ou *nouveaux* peut permettre de surmonter les difficultés; un renforcement de la rationalisation, de nouvelles méthodes de vente ne résoudraient pas le problème et ne feraient qu'aggraver la concurrence. (Certaines propositions prévoient que l'aide du gouvernement ne doit être accordée que si les entreprises ont pris au préalable l'initiative d'élaborer des plans pour améliorer leurs méthodes de production, etc.)

Pour ce qui est des travailleurs victimes de l'aggravation de la concurrence, toutes les propositions prévoient avant tout une prolongation de la durée des allocations de chômage (jusqu'à cinquante-deux semaines) et, partiellement, une augmentation de leur montant; en outre, on suggère d'abaisser l'âge de la retraite de 65 à 60 ans, de réadapter les chômeurs à d'autres professions, de procéder à des transferts gratuits de main-d'œuvre vers d'autres régions.

Des propositions similaires développées par McDonald se sont heurtées à une vive opposition au sein de la Commission Randall. *D. Reeds*, un membre influent de la Chambre des représentants et dont l'avis fait autorité en la matière, a qualifié les propositions de McDonald de « fantaisistes »; elles auraient pour effet « de rendre

la Commission Randall ridicule aux yeux de l'opinion. *Simpson*, un autre protectionniste, a déclaré: « Combien nous serions ridicules si nous abaissions les droits de douane sans nécessité, ce qui aurait pour unique conséquence de priver des travailleurs américains de leur emploi, de faire perdre aux détenteurs de capitaux l'argent qu'ils ont investi, de provoquer l'effondrement des entreprises qui font la prospérité des communes; à la suite de quoi on tenterait, par le moyen de subsides, d'occuper les travailleurs ou de les transférer, de dédommager les bailleurs de fonds et de réadapter les économies communales à la situation nouvelle. Il serait infiniment plus raisonnable d'assurer aux travailleurs la protection dont ils ont besoin par les moyens traditionnels, c'est-à-dire par le prélèvement de droits de douane appropriés. « Que dirait-on, s'est écrié *Strackbein*, de citoyens américains qui susciteraient artificiellement dans leur propre pays et en temps de paix un problème des « personnes déplacées » simplement pour aider un groupe social au détriment d'un autre! N'est-il pas déjà assez triste que nous devions d'ores et déjà envisager des mesures spéciales dans les régions où le chômage est considérable? La situation doit-elle être encore aggravée?... Nous aurions tôt fait de nous apercevoir que les milliers de familles qui seraient touchées par notre politique douanière ne seraient pas du tout les bienvenues dans d'autres régions industrielles. »

Il ne fait aucun doute que si l'on ne recourt pas aux mesures que propose McDonald (et qui figurent dans divers projets de loi), il ne sera pas possible de sortir du dilemme que nous avons esquissé. Il est cependant difficile de croire que les plus hardis de ces projets l'emportent.

VI. La situation après la ratification du Trade Agreements Extension Act 1955

Après des débuts ardu, une commission commune du Sénat et de la Chambre des représentants a mis sur pied, le 15 juin 1955, le Trade Agreements Extension Act. Cette loi ne satisfait ni les protectionnistes ni les libre-échangistes. *Malone*, l'un des plus fougueux adversaires d'une libération des échanges, a déclaré sans ambages que l'on avait négligé les intérêts de l'industrie américaine et la protection dont elle a besoin; il a qualifié ce résultat de « Yalta économique ». Les concessions faites à la Suisse et au Japon ont été vivement critiquées: « Si nous en avions été informés à temps, nous n'aurions peut-être pas conféré au président le pouvoir d'abaisser les droits de douane de 5% par an pendant trois ans... L'accord passé avec le Japon n'a été porté à notre connaissance qu'après que la commission des deux Chambres eut publié son rapport. N'est-il pas vrai que les concessions faites à la Suisse dépassent de loin les avan-

tages que nous avons retirés de l'augmentation des droits de douane sur les montres? »

Le mécontentement des démocrates n'est pas moins grand. A leur avis, le Reciprocal Trade Agreements Act ne serait aujourd'hui plus que l'ombre de lui-même. « Il ne reste presque plus rien du Trade Agreement Programm de Cordell Hull. » *Douglas*, sénateur démocrate, constate que « l'effort déployé par les démocrates pour un abaissement des droits de douane s'est sérieusement relâché ». (A la Chambre des représentants, 197 démocrates et 150 républicains ont voté pour la loi et 36 républicains et 18 démocrates l'ont repoussée.) « ... Je regrette de dire qu'en liaison avec le développement de l'industrie textile dans le Sud et la crainte que la concurrence japonaise inspire aux fabricants, notre comportement est devenu moins net. » (Autrefois, alors que le Sud était encore exclusivement agricole, le libre-échange l'emportait.)

D'aucuns cependant se félicitent qu'il ait été enfin possible, après divers échecs, de prolonger de trois ans la validité du Reciprocal Trade Agreements Act et de donner au président le pouvoir d'abaisser les droits de douane de 5% par an pendant cette période. Ils font valoir que la nouvelle loi est un « compromis entre les protectionnistes et les libre-échangistes extrémistes ». Les modérés déplorent toutefois que le critère de la « sécurité nationale », qui peut donner lieu à toutes les interprétations, soit devenu une « arme dangereuse ». Dès que l'Office of Defense Mobilization a des raisons de penser que certaines importations ont atteint un volume qui peut être dangereux pour la sécurité nationale, il doit en informer le président, lequel, après avoir ordonné des investigations, peut « prendre les mesures qu'il juge utiles aux fins de ramener ces importations à un niveau qui ne menace pas la sécurité nationale ».

Simpson, un membre de la Chambre des représentants qui a déjà insisté à plusieurs reprises pour que les pleins pouvoirs en matière de politique douanière fussent rendus au Parlement, est intervenu encore une fois pour que l'on donne suite à cette exigence; il s'est prononcé contre tout élargissement des pouvoirs du président. De leur côté, les démocrates qui, sous le régime Truman, s'étaient toujours opposés aux conceptions de *Simpson*, ont fait des réserves quant à l'extension des pouvoirs du président. La loi précise que la Commission des douanes doit présenter chaque année un rapport au Parlement sur les conséquences de l'application du Reciprocal Trade Agreements Act; nombre de partisans d'une politique économique plus libérale voient dans cette loi un danger; ils estiment qu'elle ouvre aux porte-parole de l'industrie de nouvelles possibilités d'exercer une pression indue sur le président. On regrette aussi que l'entrée en vigueur, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1955, de la disposition qui permet au président d'abaisser les droits de douane de 15% dans l'espace de trois ans interdise une nouvelle

réduction des positions qui font l'objet des accords passés avec la Suisse et le Japon, ces droits ayant été d'ores et déjà réduits de 15% et même, sur certains points, dans une proportion plus forte.

En ce qui concerne la clause échappatoire et le « peril point », les dispositions en vigueur risquent de créer toutes sortes de difficultés aux pays qui exportent vers les Etats-Unis. Ces dispositions, qui permettent aux industries les plus diverses de démontrer plus facilement qu'hier que les importations entraînent des conséquences préjudiciables pour elles et d'obtenir des contingentements, apparaissent tout particulièrement défavorables aux importateurs si l'on songe que le rapport Bell élaboré par l'administration Truman (c'est-à-dire bien avant le rapport Randall) visait à la suppression des dispositions relatives à la clause échappatoire et au « peril point » et recommandait l'octroi de compensations aux industries pour lesquelles les importations risquent de constituer une menace; le rapport Randall, en revanche, a maintenu la notion de « peril point » et la clause échappatoire, dont les modalités ont encore été renforcées dernièrement. En outre, il s'est opposé aux tierces solutions que nous avons esquissées plus haut. A l'issue des délibérations du Sénat, *Douglas* (démocrate) a déploré que les projets de loi que nous avons mentionnés dans le chapitre précédent n'aient pas été discutés: « Les principes du Reciprocal Trade Programm, tels qu'ils ont été défendus par Cordell Hull et tels que le Parti démocrate les a appuyés à l'unanimité jusqu'à ces derniers temps, ont été pratiquement abandonnés. »

Comment la situation, une situation qui intéresse au premier chef les exportateurs européens, va-t-elle évoluer? L'évolution dépend au premier chef du comportement de l'administration républicaine et de la manière dont le président fera usage de ses pouvoirs en matière de politique douanière. Le *Washington Post* écrit à ce sujet: « Privés de l'appui vigoureux de la Maison Blanche, les partisans d'une politique plus libérale, tant au sein du Sénat que de la commission des deux Chambres, n'ont pas pu imposer leur manière de voir. La loi qui a été votée ne reflète que faiblement la volonté initiale du président. Elle peut cependant jouer un rôle utile et bienfaisant si l'administration l'applique avec habileté et courage... Eisenhower a préconisé des échanges internationaux plus intenses et plus libres. Il a dit à ce propos des choses excellentes; malheureusement, dès que l'opposition s'est dressée contre son programme, il a lâché du lest; il s'est montré trop disposé à faire des concessions. Si le président veut laisser, dans ce domaine, un souvenir dont il puisse être fier, il doit faire preuve d'autorité lors de l'application de la loi. »