



Cahier de recherche 07-01

Continentalisation

ISSN 1714-7638

ÉTATS-UNIS :

**VERS UN RENOUVELLEMENT DE L'AUTORITE DE NEGOCIER OU
VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE COMMERCIALE ?**

Christian Deblock



Centre Études internationales et Mondialisation
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

AVRIL 2007

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de Recherches sur l'Intégration Continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).

Le *fast track* ou l'autorité pour la promotion des échanges (*Trade Promotion Authority* (TPA)) comme on l'appelle désormais est souvent présenté comme le symbole politique de l'engagement des États-Unis en faveur du libre-échange¹. C'est avant tout un arrangement institutionnel entre le Congrès et le Président qui permet au premier de réaffirmer son autorité sur les négociations commerciales et au second d'avoir les assurances raisonnables que les accords, une fois signés, ne seront ni réouverts ni amendés. Le *fast track* n'est pas une procédure habituelle d'approbation des traités internationaux ; c'est une procédure expéditive que le Congrès s'impose de suivre à condition cependant que la présidence remplisse, de son côté, toutes les conditions. Il prend également fin à date fixe, à moins d'une extension ou d'un renouvellement pour une période déterminée.

Depuis son introduction en 1974, la procédure du *fast track* a peu changé. Par contre, le Congrès n'a cessé de renforcer son droit de regard sur les négociations, exigeant dorénavant non seulement d'être informé et consulté, mais aussi écouté. Le mandat des négociations a également été considérablement élargi pour couvrir des plus en plus de domaines et imposer aux négociateurs une feuille de route de plus en plus détaillée. À cet égard, la loi de 2002 est, sans aucun doute, la loi commerciale la plus complexe et la plus restrictive jamais adoptée par le Congrès.

L'autorité de négocier arrive à échéance le 1^{er} juillet prochain, et rien n'indique que le président Bush va prendre le risque en fin de mandat d'engager avec le Congrès une bataille que la plupart des observateurs jugent perdue d'avance, surtout après les résultats catastrophiques pour son parti des élections de novembre 2006². Fin janvier, il a néanmoins demandé au Congrès de lui renouveler cette autorité, au moins pour compléter le cycle de Doha. La Représentante au commerce, Susan Schwab, a déjà commencé à discuter avec le président du Comité des voies et moyens de la Chambre, Charles Rangel, et celui du Comité des finances du Sénat, Max Baucus, pour trouver une formule de compromis, sur les questions du travail et le partenariat avec le Congrès notamment. Elle est épaulée dans ses démarches par le secrétaire au Trésor, Henry Paulson, qui dispose d'ailleurs d'une autonomie d'action que n'ont pas eue ses

* L'auteur remercie Mathieu Arès et Sylvain Zini pour leurs commentaires. Une version abrégée du texte est en ligne sur le site de l'Observatoire des Amériques, sous le titre *La politique commerciale américaine à nouveau paralysée ? Le renouvellement de l'autorité de négocier*, (avec M. Arès), 2 avril 2007, <http://www.er.uqam.ca/nobel/oda/>

¹ Hal Shapiro et Lael Brainard, « Trade Promotion Authority Formerly Known as Fast Track: Building Common Ground on Trade Demands more than a Name Change », *The George Washington International Law Review*, vol. 35, n°1, 2003, pp. 1-53, p. 4.

² L'an dernier, le président Bush avait fait dans son discours sur l'état de l'Union un vibrant plaidoyer en faveur du commerce et du libre-échange ; cette année, il n'a pas prononcé une seule fois le mot commerce (*trade*).

prédécesseurs, et par le secrétaire à l'Agriculture, Mike Johanns. Au premier revient la lourde tâche de gérer le dossier houleux des relations monétaires avec la Chine, et au second, de renégocier avec le Congrès le *Farm Bill* qui arrive à échéance au milieu de l'année et croisera, comme en 2002, le renouvellement de l'autorité de négocier³.

« No president should be without TPA » a dit récemment Susan Schwab⁴, mais pour ce faire, celui-ci doit convaincre. Or, le libre-échange ne convainc plus l'opinion publique, le courant passe de moins en moins entre le Président et le Congrès et, tant à l'OMC que dans les autres grandes négociations, les États-Unis ne maîtrisent plus le jeu. Pour faire court, la politique commerciale américaine tourne en rond, souffre d'un manque d'autorité et traverse une profonde crise de légitimité. Pour le président Bush, le problème est double. D'un côté, il n'a pas grand-chose à mettre sur la table pour appuyer sa demande de renouvellement⁵ ; de l'autre, il doit désormais composer avec un Congrès majoritairement démocrate dans les deux chambres. Les leaders démocrates sont, tout comme le président, d'avis que le renouvellement de l'autorité de négocier est vital pour le commerce et les intérêts des États-Unis dans le monde. Ils ne cachent toutefois pas leur intention de conditionner celui-ci au renforcement des disciplines commerciales (avec la Chine en particulier), à l'amélioration des dispositions relatives aux normes du travail et environnementales, à l'élargissement des programmes d'aide à l'ajustement commercial et à un partenariat plus solide entre le Congrès et la Présidence⁶.

La partie de bras de fer qui s'engage entre la Présidence et le Congrès s'annonce plus difficile que jamais. En cette fin de mandat présidentiel, il y a tout lieu de penser que rien de majeur ne surviendra et qu'au mieux, le Congrès acceptera de prolonger

³ Le secrétaire au Trésor se veut conciliant avec la Chine et réclame de la patience, sur la question du yuan en particulier. Question de mettre un peu de pression et de faire bonne figure auprès du Congrès, la Représentante au commerce a néanmoins saisi l'OMC, le 2 février 2007, et déposé une plainte pour subventionnement illégal. Le comité des voies et moyens a déjà tenu une première série d'audiences le 15 février ; au menu : le déficit commercial et l'impact des importations sur le secteur manufacturier, le respect des accords de l'OMC (les subventions et la propriété intellectuelle en particulier), et le rôle de la Chine dans l'économie mondiale. De son côté, le secrétaire à l'Agriculture a déposé le 31 janvier un nouveau *Farm Bill*, immédiatement critiqué d'ailleurs par l'Union européenne et le G-20. Là également la bataille s'annonce rude, le nouveau président du comité de la Chambre pour l'agriculture, Colin Peterson, ayant déjà annoncé la couleur : le *Farm Bill* passera devant les négociations de Doha.

⁴ « Remarks by U.S. Trade Representative Susan C. Schwab. The Case for Trade Promotion Authority Renewal », 12 février 2007.

⁵ On peut comprendre l'empressement des négociateurs américains à vouloir conclure les négociations commerciales avec la Corée du Sud avant la date butoir du 1^{er} avril. Une entente de principe fut finalement obtenue le 2 avril après que les responsables politiques au plus haut niveau des deux côtés se soient impliqués et qu'une entente soit intervenue avec le Congrès sur la procédure.

⁶ « Baucus, Rangel Comment on Trade Promotion Authority », House Committee on Ways and Means, 30 janvier 2007.

l'autorité de négociateur pour un an⁷. À condition toutefois que le président réponde, en partie du moins, aux exigences des Démocrates, renégocie de manière plus satisfaisante le chapitre du travail dans les accords de libre-échange avec la Colombie, le Pérou et le Panama, et démontre que les négociations de Doha enregistrent des progrès suffisamment sensibles pour laisser présager un accord. Il ne peut s'agir toutefois que de replâtrage. Prise dans une fuite en avant dans l'expansionnisme, la politique commerciale américaine repose sur des principes qui sont de moins en moins adaptés aux réalités de la globalisation et répondent de moins en moins aux préoccupations des Américains. C'est néanmoins à l'intérieur du carré magique du stato-centrisme, du réciprocitarisme, du méliorisme et de l'expansionnisme que la politique commerciale américaine devra être redéfinie, une tâche qui s'annonce particulièrement périlleuse pour le prochain président.

Dans les pages qui suivent, je me propose d'aborder successivement quatre points. Dans un premier temps, je retracerai les origines du *fast track* et, par la même occasion, je présenterai les principales évolutions de la politique commerciale américaine depuis 1934. Dans un deuxième temps, je me pencherai plus en détail sur l'autorité de négociateur, la procédure d'approbation accélérée et les objectifs de négociation contenus dans la loi de 2002 sur le commerce. Dans un troisième temps, je dresserai le bilan de la politique commerciale à la lumière de ses grands objectifs et je m'attarderai sur les principales critiques auxquelles l'administration Bush doit faire face. Enfin, dans un quatrième temps, après avoir présenté les trois grands courants de pensée qui influencent la politique commerciale américaine, je reviendrai sur la question qui traverse les pages qui suivent : partant du constat que le système de 1934 se grippe chaque jour un peu plus, peut-on s'attendre à un changement de trajectoire, et, si, oui, lequel ?.

⁷ Dans un deuxième temps, son renouvellement pourrait être introduit dans le cadre d'une législation « omnibus » qui inclurait certaines mesures particulières, dirigées contre la Chine par exemple. C'est une solution à très hauts risques.

DU *FAST TRACK* À LA *TRADE PROMOTION AUTHORITY*

C'est en 1974 que la procédure du *fast track* a été introduite dans la législation commerciale américaine. Les années 1970 marquent pour les uns la fin du « libéralisme enchâssé »⁸, pour d'autres celle de l'âge d'or du libre-échange⁹. Une chose est sûre : les mesures Nixon de 1971 furent vécues par les Américains comme un véritable traumatisme. Pour la première fois, l'économie américaine paraissait à la fois vulnérable et désarmée face aux menaces économiques extérieures, et le consensus autour de la politique commerciale était profondément ébranlé. Jusque-là, tout semblait se passer comme Cordell Hull et les planificateurs de l'ordre d'après-Guerre l'avaient prédit : le commerce et les investissements à l'étranger soutenaient la croissance de l'économie américaine et contribuaient ainsi au plein-emploi, tandis que, parallèlement, grâce au GATT, les marchés étrangers s'ouvraient dans un climat de coopération et de collaboration, ce dont chacun semblait profiter, du moins à l'intérieur de la Sainte alliance contre le communisme. Certes, les importations affectaient certains secteurs de l'économie américaine, mais ne comparons pas les chiffres du commerce à ceux d'aujourd'hui. Et, si l'Europe et, déjà, le Japon affichaient leurs ambitions, la puissance économique des États-Unis était, alors, sans égale et chaque cycle de négociations au GATT était pour ceux-ci l'occasion de repousser toujours plus loin les frontières du protectionnisme et de répondre ainsi aux défis de la concurrence pacifique.

L'autre dimension du problème, c'est que la loi de 1934 sur la réciprocité commerciale (*Reciprocity Trade Agreements Act of 1934*) avait bouleversé en profondeur les institutions de la politique commerciale américaine. La loi, comme Hull devait le rappeler dans ses mémoires, reposait sur un principe simple : le président devait avoir le pouvoir de négocier des réductions tarifaires sur une base réciproque avec tout pays qui ne discriminait pas les États-Unis¹⁰. Adoptée pour une

⁸ John-Gerard Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, vol. 36, n°2, 1982, pp. 195-231. Voir également deux textes extrêmement stimulants : celui de G. John Ikenberry, « Is American Multilateralism in Decline ? » (vol. 1, n°3, septembre 2003, pp. 533-550., apsanet.org) et celui de Daniel Drache « The Short But Significant Life of the International Trade Organization. Lessons for Our Time », Warwick, CSGR Working Papers, n° 62/00, décembre 2000.

⁹ I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, Institute for International Economics, 2004.

¹⁰ *The Memoirs of Cordell Hull*, Londres, Hodder & Stoughton, 1948, vol. 1, p. 359.

période de trois ans, mais renouvelée régulièrement par la suite, la loi aura, entre autres effets, de centraliser les instruments de la politique commerciale entre les mains de la présidence, d'ancrer le libre-échange dans les institutions et de faire de celui-ci la règle et de la protection l'exception, et de mettre les négociations commerciales à l'abri des traditionnels jeux d'influence au Congrès. Ses effets ne se limiteront toutefois pas qu'aux États-Unis puisqu'elle permettra à l'Administration d'aller de l'avant, dès la guerre déclarée, dans un ambitieux projet de reconstruction des institutions de la paix. Le commerce sera ainsi intégré à leur agenda de sécurité pour devenir la pierre angulaire d'un ordre économique international fondé sur l'ouverture réciproque des marchés, la primauté du droit et le respect des règles du marché.

La loi de 1974

Un premier changement surviendra lorsque le Congrès, plutôt que de renouveler la loi de 1934, adoptera en 1962 une nouvelle loi commerciale (*Trade Expansion Act of 1962*). Par cette loi, le Congrès autorisera le président Kennedy à engager les États-Unis dans un cycle de négociations beaucoup plus ambitieux que les précédents, mais, en contrepartie, il exigera de la part de son administration une meilleure défense de leurs intérêts commerciaux. La loi établira notamment les priorités et le mandat des négociations, instituera le poste de Représentant spécial au commerce à qui elle confiera le mandat de les diriger¹¹, enlèvera au Département d'État, jugé trop conciliant et idéaliste, la plupart de ses prérogatives en matière commerciale et, pour finir, introduira un programme particulier pour venir en aide aux travailleurs affectés par le commerce¹². Elle permettra néanmoins aux États-Unis de boucler le plus

¹¹ Le poste deviendra par la suite permanent et le mandat sera élargi pour couvrir non seulement les négociations, mais également le suivi des dispositions de la loi sur le commerce et le respect des accords signés. À toutes fins pratiques, le Représentant au commerce est le véritable maître d'œuvre de la politique commerciale américaine, ce qui ne va pas d'ailleurs sans poser de multiples problèmes de coordination au sein du Cabinet. Le statut particulier dont il jouit au sein de l'Administration a également suscité dans le passé de nombreux conflits entre le Congrès et la Présidence. Plusieurs propositions de réforme furent débattues dans les années 1980, sans aboutir cependant. Tous les observateurs s'accordent cependant à dire que, si le poste est désormais bien établi, la politique commerciale américaine souffre néanmoins d'un certain éparpillement et de nombreux chevauchements et que la personnalité de son titulaire compte pour beaucoup dans le climat de confiance entre la Présidence et le Congrès.

¹² Ce programme tout à fait original, les États-Unis étant le seul pays de l'OCDE à en disposer, fut introduit par le président Kennedy dans le cadre de la loi sur le commerce dans un esprit de justice sociale. Il vise deux grands objectifs : (1) soutenir financièrement les travailleurs, mais aussi les entreprises et les collectivités, affectés par le commerce et (2) leur offrir des programmes particuliers de formation et de mobilité. Ce programme a toujours été vivement contesté et tous les présidents, sans exception, ont cherché, mais sans succès, soit à le supprimer, soit à l'intégrer aux autres programmes du travail. Il a toujours été reconduit ou prolongé. La loi sur l'ALENA créera un programme spécial pour les travailleurs affectés par les importations, mais aussi, ce qui est nouveau, par les délocalisations.

important cycle de négociations multilatérales depuis la signature du GATT¹³. Ce premier changement sera suivi d'un second, plus important encore, en 1974.

Tout comme ses prédécesseurs, le président Nixon voulait maintenir la pression sur ses partenaires commerciaux et réagir aux nouveaux défis internationaux, l'entrée du Royaume-Uni dans l'Europe et la montée en puissance du Japon notamment, en relançant les négociations commerciales multilatérales. Le cycle Kennedy avait visé l'Europe ; les négociations, dites de Tokyo, viseront cette fois le Japon. Elles furent un autre grand succès pour les États-Unis, mais c'est dans des conditions particulièrement difficiles que le président Richard Nixon et son successeur Gerald Ford durent batailler pour obtenir du Congrès l'autorité de négocier et élargir, comme ils le souhaitaient, les négociations commerciales aux questions très litigieuses des barrières dites non-tarifaires¹⁴. Toujours est-il que la loi de 1974 sur le commerce (*Trade Act of 1974*) va introduire plusieurs changements substantiels dans la conduite des affaires commerciales. J'en retiendrai quatre principaux : (1) elle autorisera la présidence à négocier l'élimination, l'harmonisation ou la réduction des barrières non-tarifaires ; (2) elle renforcera les dispositifs de protection contingente (section 301) et « dépolitisera » l'examen des plaintes pour en faire un mécanisme quasi-judiciaire ; (3) elle consolidera le mandat et le statut du Représentant spécial pour le commerce pour faire de celui-ci le coordonnateur en chef de la politique commerciale ; et (4) elle introduira la procédure dite d'approbation accélérée, en anglais le *Fast Track*.

Alors que jusque-là les accords commerciaux entraient automatiquement en vigueur une fois la signature du président apposée, ceux-ci seront désormais soumis à la ratification du Congrès, mais selon une procédure qui impose au Congrès une très courte période d'examen et de discussion, n'autorise aucun amendement et force le vote à la majorité simple, par oui ou par non¹⁵. Le Congrès réaffirmait ainsi son autorité constitutionnelle : non seulement c'est à lui qu'il revient d'autoriser les négociations, mais c'est à lui qu'il revient d'en approuver ou de rejeter le résultat. La

¹³ Les États-Unis signèrent l'acte final des négociations le 30 juin 1967, date d'expiration du TEA.

¹⁴ Le problème venait principalement du fait que les négociations sur les barrières non-tarifaires débouchent sur des codes qui, inévitablement, affectent la législation et les réglementations nationales et, donc par le fait même, le droit souverain des États et le pouvoir du Congrès de réglementer le commerce. Celui-ci avait d'ailleurs refusé d'entériner le code antidumping qui avait été négocié lors du cycle Kennedy au motif que cet accord n'entraînait pas dans le mandat de négociation.

¹⁵ En fait, la loi de 1974 impose le dépôt de deux projets de loi. Le premier a pour objet d'approuver ou non le ou les accords commerciaux. Il doit contenir expressément tous les changements « nécessaires ou appropriés » qui devront être apportés à la législation existante. Le second projet est de nature fiscale ; il porte sur les modifications à apporter à la législation fiscale. À toutes fins pratiques, les deux projets sont

loi de 1979 sur les accords commerciaux (*Trade Agreements Act of 1979*), qui viendra entériner les accords du cycle de Tokyo, sera ainsi la première loi commerciale à être soumise à cette procédure¹⁶. Elle la renouvellera pour tous les accords multilatéraux conclus entre le 3 janvier 1980 et le 3 janvier 1988.

Les lois de 1984 et 1988

Les années 1980, les années Reagan, seront des années difficiles pour l'économie américaine, soumise qu'elle était alors aux dures réalités de la concurrence internationale. Elle le seront également pour les partenaires commerciaux des États-Unis ; ceux-ci durent faire face à l'intransigeance et à l'unilatéralisme agressif d'une puissance aux abois, inquiète de l'ampleur prise par le déficit commercial et de plus en plus gagnée par le sentiment d'être un îlot de libre-échange entourée d'une mer de protectionnisme¹⁷. Le pire sera d'ailleurs atteint avec la loi omnibus de 1988 sur le commerce et la compétitivité (*Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*), une loi qui sera d'ailleurs entièrement rédigée par le Congrès.

La loi sera très mal reçue à l'étranger, et plus d'uns y verront l'indice d'un retour des États-Unis au protectionnisme et au repli sur eux-mêmes, ce qui est faux. La loi viendra bousculer les partenaires commerciaux des États-Unis, en particulier le Japon et les pays émergents d'Asie, c'est certain¹⁸. Et ce, pour quatre raisons principales. Tout d'abord, elle ne fait pas seulement que durcir les conditions d'accès au marché américain et faciliter les procédures d'accès aux mesures de correction commerciales (mesures antidumping et compensatoires) ; elle attaque, avec le Super 301, le problème de la discrimination directement à la source en ciblant les violations des règles commerciales « injustifiées ». Ensuite, elle impose à l'exécutif, plus précisément le Bureau du Représentant au commerce, l'obligation d'identifier les violations des accords, d'engager avec les pays concernés des négociations pour y remédier et de prendre des sanctions. Par ailleurs, toujours dans un esprit de niveler le terrain de la concurrence, elle élargit le concept de discrimination aux droits économiques des entreprises (propriété intellectuelle (Spécial 301) et investissement),

combinés, mais alors que le premier projet peut être déposé par l'une ou l'autre des deux chambres, le second doit nécessairement venir de la Chambre des Représentants.

¹⁶ La procédure fut très expéditive. Le projet de loi fut déposé en chambre le 19 juin 1979, et approuvé le 26 juillet.

¹⁷ Voir à ce sujet le texte extrêmement critique de Jagdish Bhagwati et Douglas Irwin, « The Return of Reciprocitarians: U.S. Trade Policy Today », *The World Economy*, 1987, vol. 10, pp. 109-130.

¹⁸ Voir à ce sujet, entre autres : Ronald A. Cass, « Velvet Fist in an Iron Glove: The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 », *Regulation*, Cato Institute, vol. 14, n° 1, hiver 1991 ; J. David Richardson, « U.S. Trade Policy in the 1980s: Turns - and Roads not Taken », Cambridge, NBER, *Working Paper* 3725, juin 1991 ;

de même qu'aux secteurs de la haute technologie et des télécommunications (Telecom 301). Enfin, elle vise à rétablir la réciprocité dans le sens le plus étroit du terme et à forcer l'ouverture de négociations bilatérales pour corriger les déséquilibres commerciaux, avec à la clé la signature d'ententes de restriction volontaire des exportations, une pratique tout à fait condamnable à tous les points de vue.

La loi fera craindre le pire et laissera planer sur les négociations multilatérales lancées un an plus tôt à Punta del Este, une véritable épée de Damoclès¹⁹. Cela dit, il faut prendre la mesure de trois choses. Tout d'abord, malgré tout ce qui a pu être dit à propos de cette loi, l'administration n'est pas allée aussi loin que certains le craignaient, pour diverses raisons, dont la crainte d'ouvrir des guerres commerciales et de faire dérailler les négociations multilatérales, celle-ci adopta une attitude plutôt pondérée²⁰. Ensuite, la loi donne aux négociateurs américains un mandat très large tout en leur accordant beaucoup de marges de manœuvre pour atteindre les trois grands objectifs qui sont visés, soit le renforcement des disciplines multilatérales, l'ouverture des marchés dans les secteurs des services et de la haute technologie et la protection des droits des entreprises. Enfin, elle entérine le virage qui avait été pris en 1984 d'engager les négociations commerciales aux deux niveaux à la fois : multilatéral et bilatéral, respectivement.

La loi de 1984 sur le commerce et les tarifs (*Trade and Tariff Act of 1984*) devait entériner l'accord de libre-échange avec Israël et renouveler le système généralisé de préférences. La procédure du *fast track* était, jusque-là, réservée aux négociations multilatérales ; la loi permettra de l'appliquer également aux futurs accords de libre-échange, ce qui allait donner la voie libre aux négociations avec le Canada. Pas tout à fait cependant, puisque la procédure était assortie de conditions nouvelles, dont l'obligation d'informer et de consulter les deux comités, celui des voies et moyens à la Chambre des Représentants et celui des Finances au Sénat. L'administration ne le fera qu'au tout dernier moment, avec le résultat que le comité des Finances n'approuva, en avril 1986, le lancement des négociations que par une seule voix de majorité. Résultat : la loi omnibus de 1988 durcira cette disposition et fera de ces deux comités les « portiers » (*gatekeepers*) des négociations, avec un quasi-pouvoir de veto sur celles-ci. Le changement n'était pas simplement procédurier ; il allait permettre à la Présidence d'engager des négociations commerciales bilatérales dans les mêmes conditions que celles au GATT. Qualifiée à l'époque de stratégie

¹⁹ L'autorité de négocier était arrivée à échéance le 3 janvier 1988

²⁰ Thomas O. Bayard et Kimberly Ann Elliott, *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1994.

secondaire, la voie bilatérale sera utilisée pour à la fois répondre rapidement aux demandes des pays qui désiraient négocier directement avec les États-Unis, créer des précédents dans des domaines où il n'y avait pas consensus au GATT et faire pression sur les négociations multilatérales.

La loi omnibus de 1988 reconduira la procédure du *fast track* pour les deux types de négociations, grâce à quoi, l'accord de libre-échange avec le Canada sera approuvé sans histoires par la Chambre des Représentants le 9 août 1988 (366-40). La loi n'accordera, cependant, à la présidence l'autorité de négocier que pour trois ans, soit jusqu'au 1^{er} juin 1991, mais avec la possibilité d'une extension jusqu'au 1^{er} juin 1993 si le président en faisait la demande. C'est ce que fera le président Bush. Cela permettra aux États-Unis de poursuivre les négociations à Genève et, parallèlement, de débiter celles avec le Mexique et le Canada. Cette prolongation sera suffisante pour conclure l'Accord de libre-échange nord-américain, l'ALENA²¹, mais ne le sera pas pour le cycle d'Uruguay. Le Congrès convint néanmoins, en juin 1993, de prolonger à la demande du président Clinton l'autorité de négocier jusqu'au 16 avril 1994²². Son représentant au commerce, Mickey Kantor, profitera de ce nouveau délai pour compléter et conclure, à la surprise générale, le cycle de l'Uruguay. Au Congrès, le président Clinton fera coup double. Après avoir, en effet, négocié deux accords parallèles, l'un sur le travail et l'autre sur l'environnement, celui-ci parviendra à vaincre les oppositions et à faire approuver l'ALENA par la Chambre des Représentants (234-200) le 17 novembre 1993²³. Un an plus tard, 29 novembre 1994, la Chambre approuvera les accords d'Uruguay, par une écrasante majorité (288-146)²⁴.

²¹ Le président Bush notifiera l'ALENA au Congrès le 18 septembre 1992 et celui-ci sera officiellement signé par les trois chefs d'État le 17 décembre 1992.

²² L'amendement ne portait que sur les négociations commerciales multilatérales. Le Comité des négociations commerciales du GATT entérinera *in extremis* les accords signé le 15 décembre 1993 et, la journée même, le président Clinton en informera le Congrès.

²³ Le vote fut le suivant : 102 représentants démocrates pour et 156 contre ; 132 représentants républicains pour et 43 contre.

²⁴ Pour une analyse des votes au Congrès, voir notamment Robert Pastor, *op. cit.* ; Robert E. Baldwin et Christopher S. Magee, *Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*, Washington, Institute for International Economics, 2000 ; et Michael J. Hiscox, « The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization », *International Organization*, vol. 53, n^o 4, automne 1999, pp. 669-698. Voir également Carolyn C. Smith, « Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements : Major Votes », *CRS Report for Congress*, RS21004, 3 janvier 2007.

La globalisation à visage humain

Le président Clinton n'a jamais caché ses sympathies pour le libre-échange. Aussi, contrairement à ce que certains pouvaient espérer, marchera-t-il dans les pas de ses prédécesseurs et, tout comme eux, poursuivra un agenda commercial résolument orienté vers l'ouverture des marchés. Il avait d'ailleurs commencé son mandat en grandes pompes en faisant entériner l'ALENA et les accords d'Uruguay, mais aussi en ouvrant deux chantiers régionaux majeurs : l'un en Asie dans le cadre de l'APEC (Seattle, novembre 1994) et l'autre dans les Amériques (Miami, décembre 1994), avec, dans les deux cas, l'ambition de mettre en place une zone de libre-échange.

L'ALENA et les accords d'Uruguay peuvent être considérés, à juste titre, comme deux des grands triomphes de la diplomatie américaine. L'ALENA, moins parce qu'il vient créer autour des États-Unis la plus grande zone de libre-échange du monde que parce qu'en octroyant des protections extrêmement fortes aux investisseurs et aux inventeurs, cet accord vient créer un important précédent. Les accords d'Uruguay, parce qu'ils donnent satisfaction aux demandes américaines dans quatre domaines majeurs : les disciplines commerciales, l'ouverture des marchés des services, la protection de la propriété intellectuelle et la gouvernance publique. Pour parvenir à un accord global, les États-Unis durent faire de nombreuses concessions, notamment dans le textile et l'agriculture, accepter, non sans rechigner, la création d'une nouvelle organisation, l'Organisation mondiale du commerce, et réduire leurs ambitions, en matière de protection de l'investissement, de subventions ou encore d'ouverture dans le secteur des services notamment. Mais, pour les lobbies d'affaires avec les résultats obtenus dans le domaine de la propriété intellectuelle en particulier, ces concessions en valaient bien la chandelle. De plus, pour la première fois dans l'histoire des négociations commerciales, le principe de non-discrimination, jusque-là applicable au seul commerce des marchandises, était étendu aux entreprises et aux investissements de même qu'au commerce des services. Le temps était au triomphalisme, mais, pour des raisons différentes, l'ALENA et les accords d'Uruguay allaient laisser un goût amer et être à l'origine des déboires du président Clinton, au Congrès comme à l'OMC.

Les déboires du président Clinton

Le président Clinton prendra ses distances avec le réciprotarisme étroit des présidents Nixon et Reagan, renouera avec le méliorisme des présidents Roosevelt et Kennedy et fera de la globalisation avec un visage humain le leitmotiv de la campagne qu'il lancera à l'échelle internationale en faveur des droits de l'homme, des droits des

travailleurs et de l'environnement. Même s'il était très insatisfaisant, l'ALENA venait, avec ses deux accords parallèles, de créer un précédent. Aussi, sans attendre la signature officielle des accords d'Uruguay, les États-Unis proposeront aux autres Parties contractantes de former un groupe de travail pour étudier la relation entre le commerce et les normes du travail. La proposition fera peut-être long feu, mais l'administration ne lâchera pas prise pour autant. Les grandes organisations, l'OIT, l'OCDE, la Banque mondiale, l'OMC et même l'ONU, seront mobilisées, et un certain mouvement semblait alors se dessiner en faveur d'un *New Deal* global²⁵. Les États-Unis rencontreront toutefois une très vive opposition de la part des pays en développement, au double motif que les États-Unis avaient un agenda protectionniste caché et que les « clauses sociales » ne feraient que leur enlever leur principal avantage comparatif, le bas coût de leur main-d'œuvre²⁶. La conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Singapour en 1996, viendra clore le débat en renvoyant le dossier des normes du travail à l'OIT où, après avoir longtemps tergiversé, les pays membres finiront par adopter, en 1998, la *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux du travail et son suivi*, une liste étroite de droits fondamentaux que tout État membre a l'obligation de respecter et de promouvoir.

Le débat se fera également au Congrès où Démocrates et Républicains se déchireront à leur propos lorsque viendra le temps pour le président Clinton de demander le renouvellement du *fast track*. La fronde ne viendra pas seulement des Républicains, alors majoritaires dans les deux chambres ; elle viendra surtout des rangs de son propre parti. Une véritable partie de bras de fer s'engagera alors entre le Congrès et la Présidence et après bien des péripéties²⁷, les Républicains forceront le vote : le projet de loi (*Reciprocal Trade Agreement Authorities Act*) sera rejeté le 25 septembre 1998. Et ce, par une très forte majorité : 243 contre, 180 pour²⁸. Pour le président, le

²⁵ Terry Collingsworth, J. William Goold et Pharis J. Harvey, « Time for a Global New Deal », *Foreign Affairs*, vol. 73, n°1, janvier/février 1994, pp. 8-13.

²⁶ Sur ce point, ils seront rapidement rejoints par les milieux d'affaires qui ne voulaient pas entendre parler de normes du travail et par les milieux conservateurs pour qui l'amélioration des conditions de travail n'est qu'une sorte de bien supérieur dont la demande augmente avec le revenu, autrement dit avec les gains d'efficacité que génère le commerce.

²⁷ Le président Clinton avait bien tenté d'inclure le *fast track* dans la loi sur la mise en œuvre des accords de l'Uruguay, mais il dut rapidement reculer. Il reviendra à la charge après sa réélection et les premières discussions avec le Congrès débiteront à l'automne 1997, mais dans des conditions très difficiles. Les Républicains avaient repris le contrôle des deux chambres et voulaient empêcher le président de se faire du capital politique, sinon lui infliger au président un autre camouflet. À défaut d'entente, le comité sénatorial des finances et la commission des voies et moyens de la Chambre préférèrent repousser le débat et, après consultation avec le président de la Chambre, la présidence retira le projet à la dernière minute.

²⁸ Le vote s'établit ainsi : Républicains, 151 pour et 71 contre ; Démocrates, 29 pour et 171 contre. Ce vote dramatique n'empêchera pas la présidence de poursuivre les négociations commerciales, voire même de faire approuver assez facilement par le Congrès l'accord de libre-échange avec la Jordanie. Le

camouflet était cinglant : il était le premier président de l'ère moderne à se voir refuser l'autorité de négocier par le Congrès²⁹. Ses problèmes ne s'arrêteront pas là.

Après avoir à plusieurs reprises repoussé les propositions américaines de reprendre les négociations multilatérales, les grands ténors de l'OMC finirent par y acquiescer, mais, très mal préparée, la conférence ministérielle de l'OMC qui sera organisée à Seattle à la fin novembre 1999³⁰ dans le but de lancer un nouveau cycle de négociations dit du Millénaire, sera un fiasco total³¹. À l'intérieur des murs, les ministres du commerce ne parviendront pas à s'entendre sur la feuille de route des négociations. À l'origine du problème : le sentiment généralisé parmi les pays en développement d'avoir été floués pendant les dernières négociations et d'avoir dû concéder beaucoup pour n'obtenir en fin de compte qu'un plat de lentilles. Regroupés derrière le Brésil et l'Inde, ceux-ci refuseront d'engager toute négociation, sur les services et l'investissement en particulier, sans qu'un rééquilibrage en leur faveur et un accès plus large aux marchés agricoles ne leur soient garantis. À l'extérieur des murs, les choses n'iront guère mieux, les manifestations contre l'OMC et la globalisation tournant rapidement à la violence.

Tout comme au Congrès, l'échec était sans doute prévisible, mais ce n'est pas tant là-dessus que je voudrais insister que sur le fait deux mythes venaient d'être brisés. À savoir, pour le premier, que le libre-échange faisait consensus au Congrès et parmi les élites, et, pour le second, que les États-Unis, qui avaient pourtant été à l'origine du système commercial moderne, pouvaient à leur guise en diriger les évolutions. Le président Clinton terminera néanmoins son mandat sur une note beaucoup plus positive. Le Congrès adoptera trois lois commerciales importantes : (1) la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (*African Growth and Opportunity Act*, AGOA) en juin 1999 ; (2) la loi octroyant le traitement normal permanent à la Chine en mai 2000³² ; et (3) la loi entérinant l'accord de libre-échange

plus étonnant, c'est que , malgré l'animosité des débats antérieurs, cet accord vient créer un important précédent. C'est le premier accord signé par les États-Unis qui intègre les droits du travail et de l'environnement et introduit la possibilité d'appliquer des sanctions commerciales en cas de violation.

²⁹ I. M. Destler, « Fast Track: Options About the Process », Washington, Institute for International Economics, 3 février 1998.

³⁰ La conférence avait été organisée aux États-Unis à la demande du président Clinton.

³¹ Les déconvenues du président ne se limiteront pas à la seule OMC. À l'OCDE, les États-Unis subiront un autre désaveu lorsque les négociations autour d'un projet d'accord multilatéral sur l'investissement durent finalement être abandonnées et le dossier être renvoyé à l'OMC après la décision de la France de quitter la table des négociations.

³² Avec le travail et l'environnement, les droits de l'Homme en Chine était l'autre grande question de l'heure. Contrairement à son prédécesseur, le président Clinton voulait faire de cette question une condition *sine qua non* à la normalisation des relations commerciales entre les États-Unis et la Chine. Coincé entre les défenseurs des droits de l'homme et le puissant lobby de gens d'affaires qui s'était

avec la Jordanie³³, le premier accord à incorporer les normes du travail dans le corps du texte (article 6) et à en soumettre le respect des dispositions à l'application du mécanisme de règlement des différends³⁴.

Un bilan mitigé

Malgré ses déboires, le président Clinton laissera la présidence avec un bilan économique somme toute assez remarquable. L'économie américaine semblait avoir retrouvé tout son dynamisme : elle venait d'enregistrer la plus longue période de croissance de l'après-Guerre, le chômage atteignait des niveaux que bien des pays enviaient, l'inflation était quasi-inexistante, les équilibres budgétaires avaient été rétablis, les investissements directs étrangers affluaient, la bourse explosait etc. Certes, le déficit commercial³⁵, les difficultés du secteur manufacturier et les délocalisations continuaient d'inquiéter, mais l'économie américaine était redevenue une énorme machine à créer des emplois grâce à la nouvelle économie et, dans une conjoncture internationale morose, elle était redevenue le moteur de la croissance économique mondiale. Bref, c'était le temps où les États-Unis donnaient des leçons d'économie au monde entier et où rien ne semblait les arrêter sur leur lancée, pas même les crises de balance des paiements dans les pays émergents ni l'explosion de la bulle technologique à la bourse.

Sur la scène économique internationale, son bilan est beaucoup plus mitigé. Malgré ses déboires à l'OMC, il faut néanmoins mettre quatre résultats à son actif. Tout

constitué en faveur de cette normalisation, le plus puissant lobby jamais créé selon Destler (*American Trade Politics*, p. 212), le président Clinton finit par accorder, en 1993, à la Chine la clause de la nation la plus favorisée sous certaines conditions. La Chine maintint son attitude intransigeante et les pressions des milieux d'affaires américains pour abandonner toute référence aux droits de l'Homme se firent plus fortes que jamais. Tant et si bien que le président dut reculer, admettre l'inutilité de cette politique et mettre de côté les droits de l'Homme, en espérant qu'avec la multiplication des échanges commerciaux mai aussi culturels et autres, les choses iraient en s'améliorant. Finalement, la Chambre des Représentants adoptera la loi sur l'octroi permanent du traitement normal (ou traitement de la nation la plus favorisée) le 24 juin 2005 (237-197).

³³ L'accord fut approuvé, comme avant lui celui avec Israël, à l'unanimité par le Congrès et en dehors de la procédure du *fast track*, ce qui démontre que celle-ci n'est pas nécessaire lorsque les enjeux politiques sont importants et que le Congrès accepte, dans l'intérêt des États-Unis, de procéder à un vote sans amendement.

³⁴ Pour beaucoup de défenseurs des droits de l'homme et du travail, cet accord, même affaibli par la lettre d'entente entre les deux parties, demeure toujours le modèle à suivre.

³⁵ Une commission bipartisane, la Commission Weidenbaum, du nom de son président, avait été mise sur pied par le Congrès le 21 octobre 1998 avec le mandat de dresser un diagnostic et de proposer des solutions. Elle était composée de 12 membres, six Démocrates (Dimitri Papadimitriou, George Becker, Richard D'Amato, Kenneth Lewis, Lester Thurow et Michael Wessel) et six Républicains (Wayne Angell, Carla Hills, Anne Krueger, Don Rumsfeld, Murray Weidenbaum et Robert Zoellick). La Commission remit son rapport final deux ans plus tard, le 14 novembre 2000.

d'abord, il a su saisir les nouveaux enjeux institutionnels de la globalisation, mettre la question de sa gouvernance à l'ordre du jour et ancrer le débat sur les normes de travail, les droits de l'homme et l'environnement dans l'agenda des grandes organisations internationales. Ensuite, en proposant aux pays en développement des partenariats économiques, il a redéfini le cadre des relations Nord-Sud à l'aulne du commerce, de la démocratie, des droits de l'homme et de la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, dans les Amériques, il a ouvert la porte à un nouveau dialogue coopératif avec le reste du continent et associant tous les pays, à l'exception de Cuba, à la réalisation d'un ambitieux projet : mettre en place une « Communauté des démocraties intégrée par le commerce et les valeurs partagées ». Enfin, il a établi un partenariat commercial stratégique avec la Chine, ce qui allait lui permettre d'entrer enfin à l'OMC et d'accéder plus librement aux grands marchés du Nord, mais aussi, en contrepartie, d'obtenir de celle-ci un accès privilégié pour les produits et les capitaux américains. Il y a cependant quatre ombres au tableau.

Tout d'abord, le double échec, au Congrès et à l'OMC, a considérablement terni l'image des États-Unis et les a affaiblis dans les négociations commerciales. Ensuite, l'indifférence des États-Unis au début de la crise financière de 1997-98³⁶, puis leur rejet des initiatives monétaires régionales laisseront des traces durables, à tout le moins le sentiment d'avoir été abandonné à son sort par un pays ami. Son erreur fut, par ailleurs, d'avoir imaginé qu'à l'heure de la globalisation, la géoéconomie pouvait remplacer la géopolitique et, parallèlement, d'avoir surestimé la capacité des États-Unis d'exercer un leadership dans les affaires économiques internationales en combinant méliorisme et *soft power* d'une part et régionalisme et multilatéralisme d'autre part. Enfin, les niveaux d'endettement extérieur et la dépendance financière des États-Unis, à commencer envers le Japon et bientôt la Chine, étaient une profonde source d'inquiétude pour les grandes institutions financières internationales.

La Trade Promotion Authority

En accédant à la présidence en novembre 2000, George W. Bush avait deux grandes priorités en matière commerciale. La première était de rétablir l'autorité des États-Unis dans les affaires du monde et la seconde, de recréer un consensus bipartisan autour de leur politique commerciale³⁷. Surfant sur la vague de sympathie provoquée

³⁶ Les États-Unis auront la même attitude pendant la crise du real brésilien, puis lorsque le peso argentin s'effondre.

³⁷ Les milieux d'affaires étaient très inquiets du cul-de-sac dans lequel le débat partisan au Congrès avait conduit la politique commerciale américaine. Certaines organisations comme le Business Roundtable mèneront une intense campagne de lobbying auprès du Congrès. Leur argument principal était que

par les événements tragiques du 11 septembre 2001, la nouvelle administration parviendra à convaincre les autres pays membres de l'OMC de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales. Ce sera chose faite deux mois plus tard : pompeusement appelé cycle du développement, un nouveau cycle de négociations sera lancé à Doha en novembre 2001. Puis, jouant cette fois-ci la carte du patriotisme économique et du compromis politique³⁸, le président Bush obtiendra de la Chambre des représentants un mois plus tard, le 6 décembre, l'autorité de négociateur (*Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001*). Le vote fut extrêmement serré (215-214), mais seul le résultat compte et on peut parler de victoire politique. Le Sénat amendera la loi et, après réconciliation, le texte final de la loi (*Trade Act of 2002*) sera définitivement adopté par la Chambre le 27 juillet 2002 (215-212) et par le Sénat le 1^{er} août (64-34). Le président la signera le 6 août³⁹. En vigueur pour une période de trois ans, jusqu'au 1^{er} juin 2005, l'autorité de négociateur sera prolongée, comme le prévoyait la loi⁴⁰.

l'environnement international avait changé. En particulier, les accords bilatéraux proliféraient et les États-Unis étaient à la traîne dans ce domaine. Non seulement l'accès aux marchés était en train de devenir de plus en plus préférentiel, mais le risque était également que les États-Unis en ne bougeant pas perdent les avantages acquis. Pour le Business Roundtable, la question des normes de travail était devenue la principale pierre d'achoppement. Plutôt que de voir le Congrès s'affronter stérilement à leur sujet, le temps était venu de les accepter. Par contre, partant du principe que « one size does not fit all », l'organisme était d'avis de donner aux négociateurs américains toute flexibilité et de travailler au cas par cas. L'organisme ne souhaitait cependant pas que les normes soient incluses dans le mandat de négociation. (Business Roundtable, *The Case for U.S. Trade Leadership: The United States is Falling Behind*, 9 février 2001.

³⁸ Appliquant la stratégie du deux pas en avant, un pas en arrière, la présidence fera un premier compromis en faisant adopter des mesures favorables aux secteurs du textile, de l'acier et de l'agriculture. Ces mesures soulèveront l'ire des partenaires commerciaux des États-Unis et seront perçues par les pays en développement comme un véritable affront. Dans le cas du textile et de l'acier, les États-Unis, fidèles à leur habitude, finiront par reculer, mais dans celui de l'agriculture, le problème sera beaucoup plus sérieux dans la mesure où, tout en étant légales, c'était l'esprit même des négociations de Doha, placées sous le signe du développement, qui se trouvait remis en question. L'agriculture reste un instrument de négociation, une sorte de chiffon rouge que les États-Unis agitent pour obtenir des concessions dans d'autres domaines. L'administration répondra d'ailleurs aux critiques d'une part en faisant porter le blâme sur l'Europe communautaire et le Japon et d'autre part en faisant de la surenchère libre-échangiste tout en sachant pertinemment que personne ne les suivrait dans cette voie. Depuis, certains compromis ont été faits dans ce domaine, mais ceux-ci demeurent au yeux du G-20 et du Groupe de Cairns insuffisants et, de toute manière, tout reste suspendu au renouvellement du *farm bill*. Le président a proposé en janvier 2007 de réduire les subventions agricoles dans le nouveau *farm bill*, mais celles-ci ont été rejetées par l'Union européenne et le G-20.

³⁹ La loi est très longue (304 pages) et est divisée en cinq parties. La loi inclut l'autorité de négociateur (Division B. Bipartisan Trade Promotion Authority), mais également, suite aux amendements apportés par le Sénat, la reconduction de trois grands programmes : le programme de préférences commerciales en faveur des pays andins (Division C. Andean Trade Preference Act), le système généralisé de préférences (Division D. Extension of Certain Preferential Trade Treatment and Other Provisions) et le programme d'aide à l'ajustement commercial (Division A. Trade Adjustment Assistance). La dernière partie porte sur des dispositions diverses (Division E. Miscellaneous Provisions)

⁴⁰ La loi prévoyait une extension jusqu'au 1^{er} juin 2007. Le président en fera la demande en avril 2005.

L'AUTORITÉ DE NÉGOCIER DANS LA LOI DE 2002 SUR LE COMMERCE

La Constitution donne au Président le pouvoir de « conclure des traités, sous réserve de l'approbation des deux tiers des sénateurs présents » (art. 2, § 2, par. 2) et au Congrès celui de réglementer le commerce avec l'étranger (art. 1, § 8, par. 3)⁴¹ et celui de « lever et de percevoir des taxes, droits, impôts et excises » (art. 1, § 8, par. 1). Pendant plus d'un siècle et demi, le Congrès a usé et abusé de ses pouvoirs, au point de dresser autour des États-Unis une muraille de Chine tarifaire et d'enlever au Président toute crédibilité dans la négociation de traités commerciaux. La réforme de 1934 est venue rétablir l'équilibre entre les deux branches de l'État, et, si depuis les années soixante, le Congrès n'a eu de cesse de grignoter les pouvoirs du président, celui-ci continue néanmoins de disposer d'un grand pouvoir discrétionnaire dans la conduite de la politique commerciale du pays et, grâce à la procédure d'approbation accélérée, il jouit de toute l'autorité nécessaire pour parler au nom des États-Unis et donner aux pays avec lesquels il négocie les assurances suffisantes que les accords signés ne seront pas ouverts ni ne se perdront dans les dédales des comités.

L'équilibre entre les deux branches de l'État est cependant fragile et dépend pour beaucoup du climat de confiance qui s'établit entre elles, ce qui n'exclut pas les marchandages politiques, ni non plus les menaces de blocage de part et d'autre⁴². D'un autre côté, le vide législatif n'a jamais empêché le président de négocier des accords et le Congrès de les approuver, tout comme rien n'empêche un président de renégocier un accord déjà signé par son prédécesseur comme on l'a vu à propos de l'ALENA ou, à l'inverse, le Congrès d'obliger le président à retourner aux tables de négociation comme c'est le cas actuellement pour les normes du travail avec les accords de libre-échange signés avec le Pérou, la Colombie et le Panama⁴³. Toutefois, c'est la loi sur le commerce qui fixe le cadre de toute négociation et délimite ce qui est possible de négocier et ce qui ne l'est pas.

⁴¹ La clause 3 est souvent appelée Clause du commerce.

⁴² Comme le souligne fort justement Michael A. Carrier, « The fast track works not because of iron-clad dictates of procedure but because it serves the interests of both the President and the Congress ». (Michael A. Carrier, « All Aboard the Congressional Fast Track : From Trade to Beyond », *The George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 29, n° 3, 1996, pp. 687-736, p. 706).

⁴³ L'échéance fatidique du 30 mars a été dépassée, même si, en la matière, les leaders démocrates sont prêts à faire preuve de souplesse comme ils l'ont fait pour les négociations commerciales avec la Corée.

La procédure

La procédure d'approbation accélérée est enchâssée dans la loi sur le commerce et, à ce titre, elle ne fait qu'un avec celle-ci. Elle comprend cinq éléments fondamentaux :

1. La loi définit le mandat des négociations et spécifie quels types d'accord seront soumis à la procédure. Initialement, la procédure ne devait s'appliquer qu'aux seules négociations multilatérales ; depuis la loi de 1984, elle a été élargie pour couvrir également les accords de libre-échange. Par contre, les traités bilatéraux sur l'investissement ou sur la propriété intellectuelle, de même que les accords-cadres de coopération en matière de commerce et d'investissement (*Trade and Investment Framework Agreements* (TIFAs)) ne sont pas couverts par la procédure.

2. La loi établit également la procédure de consultation et de suivi. Depuis la loi omnibus de 1988, l'administration doit notifier aux deux comités « portiers » (*gatekeepers*), soit le Comité sénatorial des Finances et le Comité des voies et moyens de la Chambre, son intention de négocier, les consulter tout au long des négociations et les prévenir à l'avance de son intention de signer. Dans la mesure où les accords sont susceptibles de modifier la législation américaine, la loi oblige également l'administration de consulter tout comité approprié. La loi oblige l'administration de consulter et de suivre les avis des différents comités représentant le secteur privé. Déjà très complexe, la loi de 2002 a alourdi davantage encore la procédure.

i. Elle oblige le Représentant au commerce à désigner, de concert avec le président de la Chambre des représentants et le président du Sénat, cinq membres dans chacun des deux comités pour agir à titre de « conseillers » (*Congressional Advisers*) pour les négociations. Ceux-ci doivent être régulièrement informés du déroulement des négociations.

ii. Elle vient créer un Groupe spécifique de supervision des négociations (*Congressional Oversight Group*). Celui-ci est composé du président, du représentant officiel de l'opposition (*ranking member*) et de trois autres membres des deux comités portiers, le Comité sénatorial des Finances et le Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants, auxquels viennent s'ajouter les présidents et représentants officiels de l'opposition, ou leurs représentants, des différents comités du Sénat et de la Chambre qui ont juridiction sur les législations qui seront affectées par les négociations.

iii. Le président a, enfin, l'obligation de mettre sur pied des comités consultatifs représentant une large gamme d'intérêts et d'industries.

3. La loi ne délègue à l'administration l'autorité de négocier que pour une période de temps délimitée. L'administration a toujours la possibilité de négocier des accords, mais, dans ce cas et sauf exception, les accords sont soumis à la procédure de ratification régulière⁴⁴. Afin d'accommoder l'administration et de lui permettre de compléter les négociations en cours, les lois de 1988 et de 2002 ont néanmoins prévu de prolonger la période de délégation⁴⁵. Dans les deux cas cependant, la présidence devait en faire la demande, faire état de l'avancement des négociations et justifier sa demande, mais, à moins d'un vote contraire, la prolongation est automatique. Le 1^{er} avril 2005, le président en fait la demande, et l'autorité de négocier a ainsi été prorogée pour deux années, soit jusqu'au 1^{er} juillet 2007.

4. L'administration est soumise à une procédure précise de notification et de dépôt du projet de loi et de la documentation requise. L'administration doit prévenir le Congrès de son intention de signer un accord 90 jours avant la signature, et lui signaler 180 jours avant la signature tous les changements « raisonnables » qui seront apportés aux lois en vigueur. Dans le cas présent, cela signifie que le Congrès doit être informé du contenu des accords à venir avant le 31 décembre 2006 et averti de l'intention de signer avant le 1^{er} avril 2007. C'était la date butoir pour un éventuel accord à l'OMC⁴⁶.

5. Aucun délai n'est imposé à l'administration pour déposer le projet de loi de mise en œuvre⁴⁷, mais, une fois la procédure engagée, les comités spécialisés ne disposent que d'un temps très court pour discuter des accords et de leurs effets, sur la

⁴⁴ L'accord de libre-échange avec la Jordanie a été négocié en l'absence de cette autorité. Le Congrès a accepté d'approuver cet accord sans amendement et ce, selon la procédure particulière du *voice vote*.

⁴⁵ Certains accommodements demeurent encore possibles. Ainsi, la loi omnibus de 1988 avait autorisé les négociations pour trois ans seulement. Elle prévoira par contre une prolongation de la procédure pour deux autres années, à moins d'un vote de « désapprobation » pour manque de progrès tangibles suffisants. Le Congrès prolongera de facto le fast track jusqu'en 1993 pour permettre la conclusion des négociations de l'ALENA et du cycle d'Uruguay. Il votera une nouvelle extension de la procédure en 1993 pour permettre la conclusion des négociations multilatérales, et ce, jusqu'au 16 avril 1994.

⁴⁶ La procédure est très complexe. Ainsi le Congrès a été prévenu le 19 décembre 2006 qu'une entente commerciale était intervenue avec le Panama. L'entente finale ne pouvait être signée avant 90 jours, mais devait l'être, en principe, avant le 1^{er} avril 2007 pour rencontrer les exigences de la loi. Le Congrès a laissé savoir qu'il pouvait faire une dérogation dans ce cas, pour permettre la renégociation du chapitre sur le travail. La présidence a menacé de passer outre le Congrès et de signer l'accord, mais, en date du 5 avril, rien n'a encore bougé. Le cas des accords avec la Colombie et le Pérou est encore plus complexe puisque les accords ont été signés, mais aucun projet de loi n'a encore été déposé. Tout est toujours possible comme le prouve la conclusion des négociations avec la Corée le 2 avril, mais c'est jouer avec le feu. D'un autre côté, fort de cette entente, le président Bush peut négocier en meilleure position avec le Congrès l'extension de l'autorité de négocier.

⁴⁷ Le projet de loi doit contenir (1) une provision d'approbation du ou des accords, (2) une provision d'approbation du rapport administratif présidentiel qui accompagne les accords, et (3), lorsque les accords affectent les lois existantes, les provisions nécessaires ou appropriées pour les amender, les abroger ou encore créer une nouvelle autorité légale.

législation comme sur l'économie. Les débats dans les deux chambre sont, eux-mêmes, limités dans le temps et aucun amendement n'est possible. En tout et pour tout, la procédure ne peut dépasser 90 jours à partir du moment où le texte législatif est déposé. Le vote se prend sur le texte de loi, par oui ou par non, à la majorité des voix exprimées.

Les priorités de négociation dans la loi de 2002

Concernant les objectifs et priorités de négociation de la loi de 2002, je limiterai à quatre le nombre de mes observations.

Depuis la réforme de 1934, la sécurité et la prospérité des États-Unis ont toujours été associées au libre accès aux marchés et ressources de la planète. Jusqu'aux années 1960, la politique commerciale relevait du Département d'État et celui-ci a toujours été extrêmement favorable à la cause libre-échangiste, surtout, comme ce fut le cas pour le Plan Marshall ou pour le cycle Kennedy, le libre-échange permettait de faire prévaloir la vision américaine de l'intégration des marchés et de cimenter par la même occasion les alliances contre le communisme. À partir du moment où la politique commerciale relèvera du Représentant au commerce et la politique étrangère du Département d'État, les choses deviendront moins claires, le cordon ombilical ne sera jamais coupé pour autant et les considérations de sécurité seront toujours présentes, à commencer dans les relations commerciales avec les pays en développement. La loi de 2002 replace le commerce sous les projecteurs de la sécurité et, si, comme le précise le long préambule, le commerce en dynamisant l'économie contribue à la sécurité économique des États-Unis et, donc, à leur sécurité nationale, le commerce doit aussi servir leurs intérêts dans le monde et, en ouvrant les marchés, apporter la démocratie et la paix⁴⁸ :

- (1) The expansion of international trade is vital to the national security of the United States. Trade is critical to the economic growth and strength of the United States and to its leadership in the world. Stable trading relationships promote security and prosperity. Trade agreements today serve the same purposes that security pacts played during the Cold War, binding nations together through a series of mutual rights and obligations. Leadership by the United States in international trade fosters open markets, democracy, and peace throughout the world.
- (2) The national security of the United States depends on its economic security, which in turn is founded upon a vibrant and growing industrial base. Trade expansion has been the engine of economic growth. Trade agreements maximize opportunities for the critical sectors and building blocks of the economy of the United States, such as information technology,

⁴⁸ À titre de comparaison, la loi omnibus de 1988 s'était limitée à établir trois objectifs généraux : « The overall trade negotiating objectives of the United States are to obtain (1) more open, equitable, and reciprocal market access ; (2) the reduction or elimination of barriers and other trade-distorting policies and practices ; and (3) a more effective system of international trading disciplines and procedures ».

telecommunications and other leading technologies, basic industries, capital equipment, medical equipment, services, agriculture, environmental technology, and intellectual property. Trade will create new opportunities for the United States and preserve the unparalleled strength of the United States in economic, political, and military affairs. The United States, secured by expanding trade and economic opportunities, will meet the challenges of the twenty-first century.

Deuxièmement, la loi de 1988 avait été profondément marquée par le réciprotarisme. Le président Clinton s'en était démarqué. Il est de nouveau présent dans la loi de 2002, à propos de l'agriculture en particulier, mais il apparaît surtout sous la forme d'une mise en garde. Le Congrès voulait se réserver le droit d'examiner à part les dispositions des accords relatives aux mesures de correction commerciales. Cette question a toujours été litigieuse. D'un côté, les États-Unis ont toujours pressé leurs partenaires de renforcer les disciplines multilatérales ; de l'autre, nombreux sont ceux qui pensent au Congrès que les dés à l'OMC sont pipés et les États-Unis systématiquement désavantagés en cas de différend commercial⁴⁹. L'administration a toujours beau démontrer le contraire, cette perception demeure tenace dans les imaginaires. Toujours est-il que le président menacera d'apposer son veto si la proposition qui avait été adoptée par la chambre figure dans le texte final de la loi. On en viendra finalement à un compromis : l'antidumping, les mesures compensatoires et les clauses de sauvegarde ne sont pas négociables.

La loi de 2002 établit par ailleurs neuf objectifs généraux, dix-sept objectifs prioritaires et douze autres priorités. Les objectifs prioritaires sont les suivants : (1) Trade Barriers and Distortions ; (2) Trade in Services ; (3) Foreign Investment ; (4) Intellectual Property ; (5) Transparency ; (6) Anti-Corruption ; (7) Improvement of the WTO and Multilateral Trade Agreements ; (8) Regulatory Practices ; (9) Electronic Commerce ; (10) Reciprocal Trade in Agriculture ; (11) Labor and the Environment ; (12) Dispute Settlement and Enforcement ; (13) WTO Extended Negotiations ; (14) Trade Remedy Laws ; (15) Border Taxes ; (16) Textile Negotiations ; (17) Worst Forms of Child Labor. Il serait très fastidieux de reprendre tous ces objectifs en détail, d'autant que certains comme celui sur l'agriculture couvre

⁴⁹ Il faut rappeler que les accords d'Uruguay ont été entérinés avec une réserve : la participation des États-Unis à l'OMC doit être réévaluée par le Congrès tous les cinq ans, celui-ci ayant la possibilité de présenter une loi de retrait. La procédure peut sembler risible, et elle le serait sans doute si un vote sur le retrait des États-Unis n'avait été pris à deux reprises. Dans les deux cas, la proposition sera battue en chambre, mais on notera cependant qu'entre le vote de juin 2000 (56-363) et celui qui sera pris en juin 2005 (86-338), le nombre de ceux qui étaient pour le retrait est passé de 56 à 86, dont 46 démocrates. Et dans les deux cas, les raisons furent les mêmes : d'une part, l'OMC porte atteinte à la souveraineté des États-Unis et, d'autre part, l'application du mécanisme de règlement des différends défavorise systématiquement les États-Unis.

à lui seul six pages⁵⁰. Je relèverai cependant deux choses. Tout d'abord, on peut diviser les objectifs prioritaires en quatre grandes catégories : (1) ouverture des marchés (1, 2, 9, 10, 15, 16) ; (2) protection des droits économiques (3, 4) ; disciplines commerciales (7, 14) ; gouvernance publique (5, 6, 8, 11, 17). Ils reflètent les préoccupations américaines depuis 1934 et qui sont d'éliminer tous les obstacles au commerce et aux investissements, de protéger les droits des entreprises, des inventeurs et des investisseurs, de faire reconnaître la primauté du droit dans les relations commerciales et d'établir des standards communs en matière de gouvernance publique. Ensuite, si la liste des priorités est aussi détaillée qu'impressionnante, la feuille de route des négociateurs n'est guère différente de celle de 1988, sauf sur quatre points très contraignants pour les négociateurs : l'agriculture, l'investissement, l'environnement et le travail d'autre part.

Enfin, quatrième, la très controversée question du travail apparaît à deux endroits dans le texte de la loi : dans la première partie de la loi qui porte sur l'aide à l'ajustement commercial tout d'abord, dans les objectifs de négociation ensuite.

La loi omnibus de 1988 avait inclus les droits du travailleur dans les objectifs principaux de négociation⁵¹. Cette disposition était demeurée sans effets : la question des clauses sociales n'a pas été mise à l'agenda des négociations d'Uruguay et la conférence ministérielle de Singapour a statué que les normes du travail relevaient de la seule responsabilité de l'OIT⁵². Les dispositions de la loi de 2002 sont, cette fois, très fortes. La loi impose quatre types d'obligations :

- Elle place les normes du travail sur le même pied que les autres priorités commerciales.

⁵⁰ Le législateur prend soin de parler de « reciprocal trade ». Avec l'évolution des négociations multilatérales, le concept de réciprocité est appliqué de manière beaucoup plus lâche qu'autrefois. Ainsi, par exemple, lors des négociations du cycle d'Uruguay, l'agriculture a été utilisée comme instrument de négociation pour obtenir l'appui des pays en développement à l'accord sur la propriété intellectuelle. Inversement, les négociateurs américains ont accepté la proposition européenne de créer l'OMC en contrepartie d'ultimes concessions de la part des Européens dans le domaine agricole. Dans le cas présent, on retrouve la réciprocité dans le sens étroit du terme : « give and take ».

⁵¹ Voir à ce sujet Carol J. Pier, « Workers' Rights Provision in Fast Track Authority, 1974-2007: An Historical Perspective and Current Analysis », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, janvier 2006, 77-103.

⁵² L'attitude de l'OMC est celle de l'autruche. La déclaration ministérielle de Singapour est on ne peut plus nette en la matière : Voir à ce sujet Steve Charnovitz, « The (Neglected) Employment Dimension of the World Trade Organization », dans Virginia Leary et Daniel Warner (dir.), *Social Issues, Globalization and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Marinus Nijhoff Publishers, 2006.

- Elle oblige l'administration à les inclure dans le corps du texte des accords commerciaux, ce qui pose, en passant, un problème majeur à l'OMC.
- Elle soumet, en principe du moins, le respect de cette obligation au mécanisme de règlement des différends ; et
- Elle demande que, dans ce domaine, l'OMC coopère avec l'OIT.

La commission Weidenbaum avait permis d'établir un consensus sur l'aide à l'ajustement commercial. C'est donc sans grande surprise que ce programme a été non seulement reconduit en 2002, et ce jusqu'au 30 septembre 2007, mais, également, considérablement amélioré. La loi introduit quatre changements majeurs⁵³ :

- Le programme particulier pour l'ALENA a été intégré au programme général et celui-ci couvre désormais non seulement tous les travailleurs touchés par le commerce, mais également les travailleurs dits « secondaires », les travailleurs touchés par les délocalisations et, depuis 2006, certains travailleurs des services. Il est également étendu aux agriculteurs, ce qui est aussi une nouveauté.
- La durée pour les allocations de chômage passe à 52 semaines et les aides à la formation, à la recherche d'emploi et au déménagement sont substantiellement améliorées.
- Un programme de crédit d'impôt est mis en place pour aider les bénéficiaires à prendre des assurances pour les soins de santé (*Health Care Tax Credit*).
- Enfin, un programme particulier (*Alternative Trade Adjustment Assistance*) est mis en place à titre expérimental pour cinq ans pour les travailleurs de plus de 50 ans, gagnant moins de 50 000 dollars, et travaillant à temps plein.

⁵³ Pour une analyse détaillée du programme, voir le Livre vert du Comité des voies et moyens de la Chambre des Représentants : U. S » House of Representatives, Committee on Ways and Means, *Green Book, 2005*, Washington, Section 6. Trade Adjustment Assistance, 6-1/6-16.

LA LIBÉRALISATION COMPÉTITIVE ET LA GRANDE STRATÉGIE⁵⁴

La politique commerciale et la politique étrangère des États-Unis se sont toujours croisées, et la promotion des valeurs américaines et la défense des intérêts stratégiques ont toujours fait bon ménage avec le commerce ; c'est la première fois cependant qu'un président pousse aussi loin la promotion des valeurs de liberté et subordonne à ce point les priorités de la politique commerciale à celles de la politique étrangère. La nouvelle doctrine commerciale repose sur deux piliers : la promotion de la liberté et les alliances stratégiques.

L'administration Clinton entendait combiner liberté économique et justice sociale, globalisation et progrès social ; l'administration Bush va rompre avec cette vision mélioriste du commerce et se poser en digne héritier du président Reagan en élevant la liberté au-dessus de toute autre valeur et en faisant du commerce un instrument d'éducation de cette liberté et un levier du développement⁵⁵. Après les événements du 11 septembre 2001, cette nouvelle doctrine va occuper une place centrale dans la lutte contre le terrorisme. Le commerce sera ainsi intégré à la stratégie nationale de sécurité que le président Bush dévoilera à l'automne 2002⁵⁶ et les partenariats économiques pour le développement seront redéfinis à l'aulne des efforts consentis par les pays pour promouvoir l'entreprise privée et mettre en œuvre les institutions du marché⁵⁷. La thèse est simple, sinon simpliste : la guerre contre le terrorisme est en définitive le combat pour la liberté, et dans ce combat, le commerce doit occuper une place centrale, autant pour stimuler le développement que pour faire épanouir les habitudes de liberté, lesquelles doivent, tout en apportant la prospérité,

⁵⁴ Voir à ce sujet G. John Ikenberry, *Liberal Order and Imperial Ambition : Essays on American Power and International Order*, Polity Press, 2006.

⁵⁵ Robert B. Zoellick, « A Republican Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, n°1, janvier/février 2000, disponible en ligne :

http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/readingnotes/fa_zoellick.html

⁵⁶ *The National Security Strategy of the United States*, septembre 2002. On y retrouve quatre grands thèmes : (1) Avant d'être un des piliers de l'économie, le libre-échange, est un principe moral. (2) La priorité de son administration est de « déchaîner » (*unleash*) le potentiel productif des individus de toutes les nations, seul créateur de richesses. (3) Il ne peut y avoir de développement sans de bonnes politiques. (4) Sans développement ni prospérité, il ne peut y avoir de sécurité. (Disponible en ligne : <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>)

⁵⁷ Voir à ce sujet le document de l'USAID, *Foreign Aid in the National Interest Promoting Freedom, Security, and Opportunity*. Disponible en ligne : <http://www.usaid.gov/fani/>

transformer les sociétés en sociétés ouvertes, démocratiques et amicales⁵⁸. En clair, ouvrir les marchés, ce n'est pas seulement promouvoir les intérêts commerciaux des États-Unis et créer des opportunités économiques pour les entreprises américaines ; c'est aussi un impératif moral⁵⁹.

À un second niveau, l'agenda commercial doit être greffé à l'agenda de la politique étrangère et la sélection des candidats aux accords de libre-échange déterminée selon des critères davantage politiques qu'économiques⁶⁰. Les priorités commerciales des États-Unis seront, bien entendu, définies plus largement⁶¹, mais celles-ci seront réorientées selon deux lignes maîtresses :

- La création d'alliances commerciales autour des États-Unis, à l'image des alliances stratégiques durant la Guerre froide.
- La démultiplication des négociations commerciales, en jouant sur trois effets : l'effet de levier, l'effet de crémaillère et l'effet de domino⁶².

⁵⁸ Pour une défense de cette doctrine, voir : Robert B. Zoellick, « Countering Terror with Trade », *Washington Post*, 19 septembre 2001 ; et Brink Lindsey, « The Trade Front. Combating Terrorism with Open Markets », *CATO Institute*, 5 août 2003.

⁵⁹ George W Bush, « Open trade is not just an economic opportunity, it is a moral imperative », discours prononcé devant le Council of Americas le 7 mai 2001.

⁶⁰ Le Bureau du Représentant au commerce avait établi une première liste de 13 critères, mais celle-ci a été ramenée à 6 par le Conseil national de sécurité. Voir à ce sujet GAO, *International Trade. Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, GAO-04-233, janvier 2004.

⁶¹ Robert B. Zoellick présentera les dix grandes priorités des États-Unis dans un discours prononcé en 2002 (1) ouvrir de nouveaux marchés et développer de nouvelles opportunités en matière de commerce, via les accords bilatéraux de libre-échange en particulier ; (2) promouvoir de la sécurité et de nouveaux réseaux d'affaires, avec des pays comme le Maroc ou l'Australie par exemple ; (3) encourager le développement et la démocratie au travers de partenariats d'affaires et d'accords commerciaux, avec l'Union douanière australe ou le Marché commun centraméricain par exemple ; (4) soutenir la prospérité et la sécurité économique dans les Amériques en implantant la plus grande zone de libre-échange au monde ; (5) ouvrir les marchés mondiaux de l'agriculture ; (6) offrir de meilleurs emplois aux travailleurs américains, notamment en éliminant totalement les tarifs dans le secteur manufacturier ; (7) révolutionner le commerce des services, en libéralisant celui-ci sur une grande échelle ; (8) stimuler la créativité et l'innovation aux États-Unis en renforçant la protection des droits de propriété intellectuelle ; (9) renforcer les règles en matière de commerce, dans le domaine de la transparence et dans celui de la concurrence notamment ; et, (10) réformer l'OMC, y introduire plus de transparence et ouvrir le plus largement possible son accès, en particulier en aidant la Russie et les pays en développement à y adhérer. (Robert B. Zoellick, *Globalization, Trade and Economic Security, Remarks at the National Press Club*, 1^{er} octobre 2002. (http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/zoellick_26-npc.PDF))

⁶² L'effet de levier consiste à créer un effet de pression du bas vers le haut sur le système commercial multilatéral, les accords bilatéraux devant préparer le terrain aux accords régionaux et, à leur tour, ceux-ci doivent inciter les délégations à Genève à faire avancer la bicyclette de l'OMC. L'effet de crémaillère consiste à utiliser les accords déjà signés à la fois comme précédents et comme point de départ des négociations suivantes. L'effet de domino, dont Robert Baldwin réclame la paternité du terme, ou encore dit de boule-de-neige consiste à inciter les principaux partenaires commerciaux, plus particulièrement les pays en développement, à signer des accords de libre-échange pour ne pas perdre leurs parts de marché

En faisant fond sur l'ALENA, l'administration Clinton s'était lancée dans l'ambitieux de reconstruire l'économie politique des grandes régions du monde et, comme dans un jeu de blocs de construction, de reconstruire le système commercial multilatéral du bas vers le haut et de placer de la sorte les États-Unis à l'interface de grands ensembles économiques ouverts. Mais, une fois l'enthousiasme des premiers temps retombé, la stratégie s'enlisa rapidement, la méfiance et le scepticisme prirent finalement le dessus et, à défaut de produire les résultats escomptés, sauf peut-être dans les Amériques, l'Administration s'en désintéressa. En fait, lorsque le président George W. Bush reprendra les rênes de la politique commerciale, la stratégie des blocs régionaux était déjà sur une voie de garage. En redéployant celle-ci à l'aune d'une nouvelle doctrine dite de la « libéralisation compétitive »⁶³, Robert B. Zoellick la libèrera complètement des hésitations qu'avaient eues les administrations précédentes à s'engager trop loin dans la voie bilatérale.

La tornade Zoellick

La loi de 2002 a littéralement donné des ailes à l'administration Bush, et le moins qu'on puisse dire est que, sous la direction de Robert B. Zoellick, son Représentant au commerce entre 2001 et 2005, celle-ci a multiplié les initiatives, avec des résultats, à première vue du moins, du moins impressionnants :

1. Deux grandes initiatives régionales ont été lancées : une première en direction des pays de l'ASEAN (*Enterprise for ASEAN Initiative*) le 26 octobre 2002 et une seconde en direction des pays du Moyen-Orient (*Middle East Partnership Initiative* (MEPI), le 12 décembre 2002⁶⁴, avec, dans les deux cas, l'objectif de mettre en place des zones de libre-échange.
2. Des accords de libre-échange ont été signés avec le Chili, Singapour, l'Australie, le Maroc, les cinq pays de l'Amérique centrale et la République dominicaine, Oman, le Bahreïn, le Pérou et la Colombie⁶⁵, et des ententes sont intervenues avec le Panama et la Corée. Des négociations sont toujours en cours

ou courir le risque de subir les effets d'un détournement du commerce à leur détriment en raison de l'application des règles d'origine.

⁶³ L'approche n'a guère changé sous la gouverne de ses successeurs Robert Portman et Susan Schwab, sinon que le premier a préféré parler de libéralisation parallèle, une formule moins agressive, plutôt que de libéralisation compétitive et la seconde est devenue plus sensible à la défense des intérêts commerciaux. Mentionnons en passant que la paternité de la formule ne revient pas à Robert Zoellick, mais à C. Fred Bergsten, « Competitive Liberalization and Global Free Trade : A Vision for the 21st Century », Institute for International Economics, *Working Paper 96-12*, 1996.

⁶⁴ Elle sera recentrée en 2004.

⁶⁵ Les deux derniers accords n'ont pas encore été présentés au Congrès.

avec l'Afrique du Sud et l'Union douanière australe, la Thaïlande, la Malaisie et les Émirats arabes unis, et ce même si elles progressent peu.

3. Des traités bilatéraux sur l'investissement ont été signés avec l'Azerbaïdjan, le Bahreïn, la Bolivie, la Croatie, le Honduras, la Jordanie, la Lituanie, le Laos, le Mozambique et l'Uruguay.

4. Des TIFAs ont été signés avec les cinq pays d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tajikistan, Turkménistan et Uzbekistan), le marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), l'Afghanistan, l'Algérie, l'ASEAN, le Brunei Darussalam, le Cambodge, le Koweït, le Liban, la Malaisie, Maurice, le Mozambique, le Pakistan, le Qatar, l'Arabie saoudite, la Tunisie, la Thaïlande, les Émirats arabes unis, et le Yémen.

5. Le système généralisé des préférences de même que les programmes préférentiels en faveur des pays andins, des pays du Bassin des Caraïbes et de l'Afrique subsaharienne (*African Growth and Opportunity Act* (AGOA)) ont été renouvelés en décembre 2006.

Tous ces résultats ne sont, bien entendu, pas à mettre au seul crédit de Robert B. Zoellick, mais celui-ci a déployé une énergie sans borne pendant son mandat, sans trop tenir compte d'ailleurs des avis du Congrès, et figurera sans aucun doute parmi les grands de la diplomatie commerciale américaine, au point de faire paraître bien pâlots ses deux successeurs, Robert Portnam et Susan Schwab⁶⁶. Son message a toujours été clair, même si l'on peut s'interroger sur sa pertinence et la souplesse du personnage. Par contre, dire que sous sa gouverne, les choses sont revenues à la normale et que les États-Unis ont rétabli leur autorité dans la conduite des affaires commerciales du monde est une toute autre question. Les négociations commerciales multilatérales sont, tout comme celles sur la ZLEA, dans l'impasse et, si la moisson d'accords bilatéraux a été abondante, les retombées ne sont pas à la hauteur des attentes et plus d'uns se demandent aujourd'hui si la doctrine de la libéralisation compétitive n'a pas provoqué des dégâts irrémédiables au système commercial multilatéral.

Les négociations multilatérales et régionales

Pour dire les choses crûment, l'administration Bush n'a montré jusqu'ici que très peu d'intérêt pour le cycle de Doha, encore moins, pour le projet de ZLEA⁶⁷, et l'Asie a

⁶⁶ Portnam fut nommé par le président le 17 mars 2005 et Susan Schwab le 18 avril 2006.

⁶⁷ Voir à ce sujet, Christian Deblock, « Il était une fois dans les Amériques ... Le projet envolé de zone de libre-échange », à paraître, Bruxelles, 2007.

été délaissée, tant l'attention a été tournée, sur le plan commercial, vers le Moyen-Orient et les accords bilatéraux pour les raisons que je viens d'invoquer.

La réunion ministérielle de l'OMC organisée à Cancun en septembre 2003 s'était conclue sur un échec retentissant⁶⁸, et celle des ministres du commerce des Amériques, organisée à Miami deux mois plus tard, ne fut sauvée qu'au prix d'un compromis boiteux entre les États-Unis et le Brésil⁶⁹. Le Sommet de Mar del Plata (4-5 novembre 2005) sembla donner un regain de vie au projet des Amériques, mais les espoirs de certains se sont vite envolés. Aujourd'hui, plus personne ne parle à Washington de zone de libre-échange. Par contre, l'Administration a pris conscience des conséquences de son désintérêt pour l'Amérique latine et de son désengagement dans la région. Elle semble vouloir renouer les liens et reprendre en main le dossier de l'intégration, sans jamais toutefois évoquer la ZLEA⁷⁰. L'Asie est une autre région qui a été délaissée, et ce, même si plusieurs négociations sont en cours. Là encore, l'administration Bush a pris conscience de l'isolement croissant des États-Unis et des conséquences négatives d'un nouveau régionalisme qui se ferait sans eux. Cela peut expliquer ses efforts pour revitaliser l'APEC et le recentrage de la diplomatie commerciale sur l'ASEAN. Un accord de libre-échange avec la Corée du Sud permettrait sans aucun doute aux États-Unis de redorer leur image et de se replacer comme acteur majeur dans la région⁷¹. À l'OMC également, certains signes de changement sont perceptibles.

En présentant le rapport économique de la nation à la fin janvier, le président Bush a clairement indiqué que la conclusion du cycle de Doha était l'une des quatre grandes priorités de son administration. Les négociations ont d'ailleurs repris à Genève et les

⁶⁸ À l'OMC, lors de la rencontre ministérielle organisée à Cancun en septembre 2003, les États-Unis et leurs alliés européens et japonais se heurteront à la vive résistance du G-20, un groupe formé autour du Brésil, de l'Inde et de la Chine sur les questions agricoles. Le représentant américain sortira de la rencontre en furie, non sans menacer de ne plus négocier qu'avec ceux qui étaient prêts à le faire. Le commissaire européen Pascal Lamy reprendra le même langage que son homologue américain, mais fera preuve de plus de retenue et de diplomatie.

⁶⁹ Le compromis de Miami ne remettra pas en question les objectifs ni l'échéancier des négociations sur la ZLEA, mais il introduit trois changements majeurs dans la procédure des négociations. Il était, tout d'abord, convenu que les niveaux d'engagements pouvaient varier selon les pays. Ensuite, il était prévu que les négociations hémisphériques se concentrent sur l'ouverture des marchés et l'élimination des barrières commerciales, et que les questions litigieuses soient renvoyées à Genève. Enfin, il prévoyait un scénario de négociations à deux niveaux : le premier devait déboucher sur « un ensemble commun et équilibré de droits et obligations applicables à tous les pays », et le second devait « permettre aux pays qui en font le choix, au sein de la ZLEA, de convenir d'obligations et avantages supplémentaires ».

⁷⁰ *Inside U.S. Trade*, vol. 25, n° 7, 16 février 2007, p. 13.

⁷¹ L'administration parle de l'entente intervenue le 2 avril comme d'une entente historique. Les Démocrates ont immédiatement réagi et refroidi l'enthousiasme présidentiel en annonçant qu'ils bloqueraient l'accord.

http://www.house.gov/apps/list/press/mi12_levin/pr040207.html

États-Unis semblent vouloir se rapprocher de l'Union européenne et des grands ténors des pays en développement (Brésil, Inde et Afrique du Sud) pour dénouer l'impasse. Le problème, c'est (1) que les États-Unis n'ont pas de stratégie clairement arrêtée⁷², (2) que leur intransigeance à l'égard des pays en développement a trouvé jusqu'ici une fin de non-recevoir de leur part lorsqu'il est question des marchés des services ou des normes de gouvernance commerciale, et (3) que, de discussions en discussions, l'agenda de Doha se réduit comme une peau de chagrin.

Après l'échec de Cancun⁷³, une entente avait été obtenue de peine et de misère à Genève le 1^{er} août 2004 pour limiter les négociations à quatre grands domaines : l'agriculture, l'accès aux marchés non-agricoles, les services et les facilitations des échanges⁷⁴. Le 31 décembre, les pays membres de l'OMC durent se rendre à l'évidence : les échéanciers ne seraient pas respectés. Toutefois, si aucune date limite n'a été fixée pour la fin des négociations, c'était un secret de polichinelle pour tout le monde que le Congrès devait être informé des résultats avant le 31 décembre 2006 et être saisi d'un projet de loi avant le 31 mars 2007, date ultime pour respecter la procédure de la TPA. La sixième conférence ministérielle tenue à HongKong en décembre 2005 marquera certains progrès : il fut convenu que les subventions à l'exportation dans le secteur agricole cesseraient en 2013 ; on convint également d'un nouvel échéancier pour les négociations dans l'agriculture et les marchés non-agricoles. Mais, là encore, la date limite du 30 avril 2006 fut dépassée sans que rien n'ait bougé. Finalement, à défaut d'entente au terme d'une ultime rencontre, le directeur général, Pascal Lamy, dut se résoudre à suspendre les négociations le 24 juillet 2006. Pour les pays en développement, les négociations ne bougeront pas tant et aussi longtemps qu'une solution ne sera pas trouvée dans le dossier agricole, en particulier dans trois domaines : l'accès élargi aux marchés, la réduction substantielle ou l'élimination des subventions à l'exportation et la réduction significative des mesures intérieures de soutien à l'agriculture. Pour les pays développés, qui, dans ce dossier, se renvoient la balle, et pour les États-Unis en particulier, le constat est

⁷² Tous les grands cycles de négociation ont été lancés à l'initiative des États-Unis et, à chaque occasion, l'administration a cherché à combiner dans son agenda la libéralisation des échanges avec deux autres objectifs : répondre aux défis nouveaux soulevés par la montée en puissance de nouveaux acteurs sur la scène économique internationale d'une part et apporter au Congrès les garanties suffisantes que les intérêts commerciaux des États-Unis seront mieux défendus d'autre part. En dépit d'une rhétorique agressive, les États-Unis n'ont, cette fois-ci, pas d'objectifs stratégiques clairement arrêtés. Ils ne savent trop comment traiter la Chine et, jusqu'à présent, ils n'ont pas vraiment démontré beaucoup d'intérêt pour les pays en développement, exception faite des pays émergents. On voit mal, par ailleurs, comment ils pourraient invoquer de meilleures disciplines commerciales alors que ces questions ne sont pas vraiment à l'ordre du jour du programme de Doha.

⁷³ Le dossier du coton fut l'une des causes directes de l'échec.

⁷⁴ Trois des quatre questions de Singapour ont ainsi été mises de côté : l'investissement, la concurrence et les marchés publics.

simple : rien en bougera tant et aussi longtemps que les pays en développement ne feront pas des offres sérieuses dans les services et les marchés non-agricoles, deux domaines où ceux-ci entendent préserver leurs avantages acquis et leur pouvoir d'intervention.

Que les États-Unis peinent à faire avancer leur agenda commercial, cela n'a rien d'étonnant. Ce qui est par contre beaucoup plus inquiétant, c'est deux choses. Tout d'abord, les milieux d'affaires se désintéressent à peu près totalement du cycle de Doha et leur appui à la politique commerciale multilatérale du président manque de ferveur⁷⁵. La plupart de leurs demandes ont déjà été satisfaites lors du cycle précédent et le bilatéralisme offre maintenant un potentiel beaucoup plus grand que les longues et pénibles négociations multilatérales, en particulier si cette voie implique de grands marchés. Leur plus grande crainte est de voir les frictions commerciales se multiplier et l'accès aux marchés les plus prometteurs se fermer. Ensuite, l'OMC, avec son principe de consensus et son très grand nombre d'acteurs, est devenue totalement dysfonctionnelle : trop d'intérêts divergent, l'agenda de Doha pour le développement n'a de développement que le nom et beaucoup de pays considèrent que les règles multilatérales sont allées beaucoup trop loin, au point d'enlever beaucoup de pouvoirs aux États, y compris dans des domaines aussi sensibles que la santé, l'éducation et la culture.

La voie bilatérale

Si les négociations de Doha n'avancent guère, les négociations bilatérales en cours, avec la Corée par exemple, sont difficiles, les accords signés ont engendré plus de tensions politiques que d'opportunités d'affaires et, en instrumentalisant le bilatéralisme, les États-Unis ont, pour les critiques, joué les apprentis sorciers⁷⁶.

Les États-Unis ont actuellement des accords de libre-échange (ALE) avec 19 pays, dont 12 dans les Amériques⁷⁷. Ces pays représentent un peu plus de la moitié de leurs exportations et un peu moins de 40 % de leurs importations totales (tableau 2). Ce qui

⁷⁵ Daniel K. Tarullo, « The End of the Big Trade Deal », *The International Economy*, vol. 20, n°3, été 2006, pp. 46-49. Pour l'auteur, le cycle de Doha était déjà en péril avant même d'avoir commencé. Poursuivre coûte que coûte un agenda perdu d'avance est pure folie et tout à fait contreproductif pour le système commercial multilatéral. Des accords plurilatéraux dans certains domaines comme les services par exemple et de mini-cycles moins ambitieux mais plus pragmatiques seraient plus utiles que ces grandes messes.

⁷⁶ Bernard K. Brown, « US Trade Policy: Legacy of the Soccer's Apprentice », *YaleGlobal on line*, 5 novembre 2004.

⁷⁷ Trois n'ont pas encore été approuvés par le Congrès : Colombie, Panama et Pérou.

est loin d'être négligeable. Tous ces accords sont de type purement contractuel et sont rédigés sur le même modèle ; ils couvrent l'essentiel des échanges, octroient des pouvoirs étendus aux entreprises, imposent des normes de gouvernance et, depuis l'accord avec la Jordanie, incluent le travail et l'environnement dans le corps du texte. Néanmoins, comme l'ont montré les débats au Congrès sur l'ALEAC-RD et l'ALE avec Oman, l'administration peine à convaincre le Congrès de leur opportunité et des avantages qu'en tirent les États-Unis. J'y reviendrai plus loin. Sur le plan international, la stratégie de libéralisation compétitive est de plus en plus sous le feu des critiques. On peut en identifier trois principales. Tout d'abord, le régionalisme mine non seulement l'OMC, mais également la crédibilité des États-Unis au sein de l'organisation.

Bhagwati fut l'un des premiers à dénoncer le glissement de la politique commerciale américaine dans le régionalisme et, encore aujourd'hui, il demeure l'un des critiques les plus virulents⁷⁸. Il reproche aux États-Unis (1) de montrer un très mauvais exemple et de détourner l'attention des négociations multilatérales, (2) de complexifier plutôt que de faciliter le commerce en multipliant les règles et en augmentant ainsi les coûts de transaction, (3) de diviser et d'affaiblir les pays en développement et de piper des dés dans les négociations, et (4) de se comporter en « hegemon égoïste », avec l'objectif de « prendre le contrôle de l'OMC et de remodeler l'organisme à l'image des intérêts des lobbies américains ». Il est aujourd'hui rejoint par d'autres qui doutent du sérieux des États-Unis lorsqu'il est question de libre-échange, voire de l'intérêt qu'ils ont encore à négocier à Genève lorsqu'il est plus facile de négocier avec des petits pays et de leur imposer des conditions léonines d'accès à leur marché⁷⁹.

La seconde ligne de critique prend l'argument précédent à l'envers et considère que les États-Unis sont atteints aujourd'hui du syndrome britannique. Tout comme la Grande-Bretagne avant eux, les États-Unis ont fait du libre-échange une règle de conduite universelle, mais ils n'ont plus les moyens d'en imposer l'application à leurs partenaires. Leur marché est désormais ouvert et ils n'ont plus de marge de manœuvre pour obtenir de ces derniers la réciprocité. Dans ces conditions, et à défaut de pouvoir reculer en raison des risques de représailles, le bilatéralisme reste la seule option possible, mais avec qui et dans quelles conditions ? Sinon qu'avec de petits pays qui

⁷⁸ Jagdish Bhagwati et Arvind Panagariya, « Bilateral Trade Treaties Are a Sham », *Financial Times*, 13 juillet 2003. Voir également la réponse peu convaincante de Daniel Griswold, « Bilateral Deals Are no Threat to Global Trade », *Financial Times*, 27 juillet 2003.

⁷⁹ Susan A. Aaronson, « Will Washington Return to Supporting Freer Trade », *YaleGlobal*, 20 janvier 2004.

soit n'ont guère les moyens de leur résister soit cherchent à combiner l'avantage d'être parmi les premiers à négocier un ALE avec celui de profiter du parapluie américain contre les menaces de la concurrence internationale.

La troisième ligne de critique porte, quant à elle, sur la pertinence même d'une stratégie qui n'a d'autre finalité que de tisser un réseau d'accords autour des États-Unis, s'éparpille dans toutes les directions et produit l'effet contraire de celui qui est recherché, soit celui de diviser le monde au lieu de renforcer son unité dans le cadre de l'OMC et de provoquer des dommages irrémédiables à leur politique commerciale et à leur politique étrangère à défaut d'être à l'écoute des demandes de leurs partenaires⁸⁰. À preuve, toutes les grandes initiatives régionales sont aujourd'hui dans l'impasse, les tensions sont palpables avec tous les grands partenaires et, en Asie, la région économique la plus dynamique de la planète, les États-Unis sont à la peine pour conserver leurs parts de marché et demeurer dans la compétition que se livrent le Japon et la Chine pour s'arracher les faveurs des pays de l'ASEAN. Ils n'ont en fait qu'un ALE majeur dans la région, avec Singapour, et, si les négociations en cours avec la Corée et la Thaïlande sont bien avancées, ils ne sont plus seuls dans la course et leurs équipes de négociation pâtit de leur perte d'influence.

Ces critiques doivent, bien entendu, être relativisées, d'autant qu'elles sont contradictoires et que, dans le passé, les États-Unis ont toujours démontré leur capacité de rebondir, mais elles soulèvent deux problèmes de fond : (1) dans les relations commerciales, comme dans d'autres domaines de la politique étrangère, l'idéologie a, depuis 2001, pris le pas sur les intérêts commerciaux ; aujourd'hui, les milieux d'affaires américains attendent davantage de l'Administration que des accords avec des petits pays et des discours creux sur la promotion de la liberté et de la démocratie ; (2) l'arrogance et l'unilatéralisme sont devenues la marque de commerce d'une administration qui, après avoir un temps fait illusion avec sa stratégie de libéralisation compétitive, n'a fait qu'accumuler les déconvenues et les échecs depuis son entrée en fonction et fini par placer les États-Unis sur la défensive et dans la position de spectateur des évolutions du monde, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes.

⁸⁰ Bernard K. Gordon, « A High-Risk Trade Policy », *Foreign Affairs*, juillet-août 2003, vol. 82, n° 4, pp. 105.

Tableau 1 : Commerce bilatéral des États-Unis en 2006

Pays ayant ou négociant un accord de libre-échange avec les États-Unis

(milliards de \$)	Rang**	Importations	Exportations	Solde
Amériques				
<i>ALENA</i>				
Canada	1	303,4	230,6	-72,8
Mexique	3	198,3	134,2	-64,1
<i>ALECA-RD</i>				
Costa-Rica	47	3,8	3,9	0,1
El Salvador	58	1,8	2,1	0,3
Guatemala	52	3,1	3,3	0,2
Honduras	49	3,7	3,5	-0,2
Nicaragua	74	1,5	0,7	-0,8
Rép. Dom.	41	4,5	5	0,5
<i>APCA</i>				
Colombie	33	9,3	6,7	-2,6
Pérou	45	5,9	2,7	-3,2
<i>Autres</i>				
Chili	32	9,6	6,8	-2,8
Panama	64	0,3	2,5	2,2
Moyen-Orient				
Israël	22	19,2	8,1	-11,1
Bahreïn	86	0,6	0,5	-0,1
Jordanie	75	1,4	0,6	-0,8
Maroc	84	0,5	0,9	0,4
Oman	80	0,8	0,8	0,1
<i>en négociation</i>				
Ém. arabes unis	36	1,3	11,2	9,9
Afrique subsaharienne				
<i>en négociation</i>				
<i>UDAA</i>				
Afrique du Sud	37	7,5	4,5	-3
Botswana	125	0,3	0,1	-0,2
Lesotho	112	0,4	0	-0,4
Namibie	130	0,1	0,1	0
Swaziland	141	0,2	0	-0,2
Asie - Pacifique				
Australie	24	8,2	17,8	9,6
Singapour	15	17,8	24,7	6,9
<i>en négociation</i>				
Corée du Sud	7	45,8	32,5	-13,3
Malaisie	10	36,6	12,6	-24
Thaïlande	21	22,5	8,2	-14,3
Sous-total*		708,4	524,6	-142,8
Total monde		1859,8	1023,7	-836,1
<i>(en %)</i>		38,1	51,2	

Source : U.S. International Trade Commission ; Bureau of Economic Analysis.

* Le sous-total inclut le commerce avec les pays en cours de négociation ;

** Le rang est déterminé à partir des chiffres du commerce total.

LES ANXIÉTÉS DU CONGRÈS

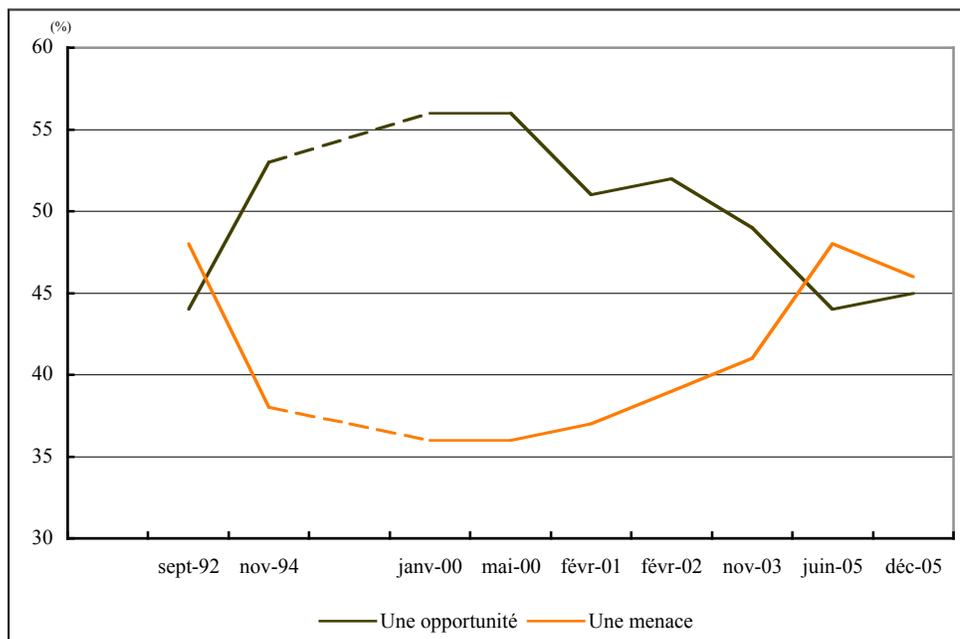
La loi de 2002 a beau être appelée « Bipartisan Trade Promotion Authority Act », le président Bush n'est pas plus que son prédécesseur parvenu à créer un consensus bipartisan autour du commerce et de la politique commerciale. Le Congrès est profondément divisé selon les lignes de parti, bien davantage encore que ne l'est l'opinion publique, et de plus en plus nombreux sont les Républicains qui rejoignent l'aile radicale sinon populiste du Parti démocrate sur les questions commerciales. Les critiques sont pas nécessairement les mêmes ; ainsi, les Républicains attachent surtout de l'importance à la sécurité et à la souveraineté des États-Unis, alors que les Démocrates sont plus sensibles à l'emploi, aux normes du travail et à l'environnement, mais l'anxiété est perceptible dans les rangs des deux grands partis, chaque congrès porte son lot de projets de loi protectionnistes (hier c'était contre le Japon, aujourd'hui c'est contre la Chine) et, avec la multiplication des comités et des intervenants, les marchandages politiques ont fini par l'emporter sur la discipline de parti. Les présidents des deux comités les plus importants, soit celui des voies et moyens à la Chambre des représentants (Charles Rangel) et celui du comité des finances au Sénat (Max Baucus) sont des personnages fort aguerris en matière de commerce et, sans être des inconditionnels du libre-échange, ils lui sont malgré tout assez favorables et, l'un comme l'autre, ils souhaitent établir un consensus bipartisan sur l'autorité de négociier, et ce dans l'intérêt des États-Unis comme de la population⁸¹. Le président Bush, lui-même, après avoir toujours superbement ignoré les Démocrates, semble vouloir mettre de l'eau dans son vin et multiplier les signes dans leur direction pour trouver un compromis politique acceptable. La tâche s'annonce toutefois difficile, sinon impossible. Les Démocrates ont fait de l'emploi et des normes du travail une question prioritaire et un préalable à toute discussion sur l'autorité de négociier, alors que chez les Républicains, les relations avec la Chine soulèvent de plus en plus de mécompréhension. Voyons plus en détail comment se présente le débat pour chacun de ces deux dossiers. J'en ajouterai un troisième : celui du déficit commercial.

⁸¹ Dans un article publié début janvier dans le *Wall Street Journal*, le sénateur Max Baucus a donné le ton de ce que seront les priorités démocrates : revitaliser la politique commerciale pour permettre aux États-Unis de regagner le terrain perdu sur les marchés mondiaux, améliorer les capacités à l'exportation, renforcer les normes environnementales et du travail pour à la fois mieux protéger les intérêts et les valeurs américaines et aider à la création à l'étranger de classes moyennes qui achèteront des produits américains, et élargir les bénéfices de l'aide à l'ajustement commercial, les étendre à tous les travailleurs affectés par le commerce et aider davantage les travailleurs à s'adapter aux réalités d'une économie d'innovation (Max Baucus, « A Democratic Trade Agenda », *Wall Street Journal*, 4 janvier 2007).

La question du travail

D'une présidence à l'autre, l'Administration ne cesse de rappeler que le commerce profite aux Américains et que le protectionnisme n'est pas une solution aux problèmes, pourtant le libre-échange ne convainc plus. Les raisons sont diverses, mais quatre en particulier ressortent des sondages : (1) les partenaires commerciaux ne jouent pas franc jeu et abusent de la bienveillance commerciale des États-Unis ; (2) l'Administration est plus sensible aux intérêts des grandes entreprises qu'à ceux des travailleurs et davantage à l'écoute de leurs préoccupations que de celles des citoyens ordinaires ; (3) les travailleurs sont le plus souvent laissés à eux-mêmes face aux importations sauvages et aux délocalisations ; et (4) les entreprises multinationales, avides de profits rapides et de nouveaux Eldorados, sont devenues les complices de gouvernements qui exploitent les travailleurs, pratiquent sans vergogne le dumping social et sont prêts à tout pour appâter les investisseurs et gagner des parts de marché au détriment des travailleurs américains.

Graphique 1. Appui au commerce



Source : *PollingReport.com/PEW Research Center-PIPA*

Le Parti démocrate s'est fait l'écho et le porte-parole de ces inquiétudes, et, même si l'opinion publique est beaucoup moins divisée sur le commerce que ne le sont les

partis politiques⁸², il n'en demeure pas moins, comme le montre le graphique 1, que les Américains voient aujourd'hui dans le commerce davantage une menace qu'une opportunité.

Les programmes d'aide à l'ajustement commercial et l'amélioration des conditions de travail dans les pays avec lesquels les États-Unis signent des accords commerciaux sont une autre préoccupation des Américains comme l'a montré un sondage réalisé en juin 2005 à propos de l'ALEAC-RD⁸³. La loi de 2002 impose des obligations fortes en la matière comme je l'ai dit plus haut. Toutefois, la loi fait une distinction entre les objectifs généraux et les objectifs prioritaires. Dans les objectifs généraux, la loi demande de promouvoir le respect des droits du travailleur et de trouver un moyen de concilier commerce et travail, d'inclure dans les accords commerciaux des dispositions qui garantissent que les parties n'affaibliront pas les lois du travail pour encourager le commerce et de promouvoir la ratification de la convention 182 de l'OIT relative aux pires formes de travail des enfants. Par contre, dans les objectifs prioritaires, la loi oblige toute partie contractante à un accord à respecter sa législation du travail, à renforcer ses capacités pour promouvoir le respect des droits fondamentaux du travail et à faire vigoureusement respecter la prohibition des pires formes de travail des enfants. Tout ceci peut sembler de l'argutie, à ceci près cependant que seules les dispositions relatives au travail contenues dans les objectifs prioritaires sont traitées sur le même pied que les autres dispositions qui peuvent faire l'objet d'un recours au mécanisme de règlement des différends. De plus en cas d'infraction, il n'y a pas de sanctions commerciales, mais des amendes, lesquelles doivent être versées dans un fonds destiné à développer les capacités dans le domaine du travail.

D'une façon générale, l'administration Bush a respecté les dispositions de la loi, du moins sur un point : tous les accords de libre-échange comportant désormais un chapitre particulier sur le travail (de même que sur l'environnement). Par contre, elle a toujours soigneusement fait attention à ce que les normes du travail ne soient pas un obstacle aux négociations et aux échanges commerciaux, ce que les milieux d'affaires ont toujours réclamé. De plus, l'unilatéralisme agressif qui avait caractérisé la rhétorique sur le travail sous l'ancienne administration, a également été abandonné au profit d'une approche davantage centrée sur la coopération intergouvernementale, le

⁸² Voir à ce sujet, Phillip S. Warf et Steven Kull, « Tepid Traders : US Public Attitude on NAFTA and Free Trade Expansion », *Program on International Policy Attitudes*, en ligne, <http://www.bus.ualberta.ca/WCER/pdf/NAFTAWarf.pdf>

⁸³ The PIPA/Knowledge Networks Poll, *Americans on CAFTA and US Trade Policy*, 11 juillet 2005, http://www.pipa.org/OnlineReports/Globalization/CAFTA_Jul05/CAFTA_Jul05_rpt.pdf

développement des capacités, l'assistance financière et technique et la collaboration sur le terrain avec les milieux d'affaires.

Pour ce qui concerne les programmes d'aide à l'ajustement commercial, ceux-ci ont pris une place grandissante dans le système commercial américain et, même s'ils ne rencontrent qu'en partie leurs objectifs, ils sont devenus à toutes fins pratiques les seuls garde-fous du système de 1934. Comme le dit avec à-propos l'OCDE, « dans un contexte national où les programmes généraux en faveur des travailleurs victimes de suppressions d'emplois sont limités par comparaison avec ceux qui existent dans la plupart des autres pays de l'OCDE »⁸⁴.

Pour les Démocrates, la question du renouvellement de l'autorité de négocier n'est pas pour le moment à l'ordre du jour, du moins tant et aussi longtemps qu'aucun progrès ne sera en vue à Genève et que des dispositions plus fortes sur les normes du travail ne seront pas incluses dans les accords commerciaux⁸⁵. À cet égard, la renégociation du chapitre sur le travail, voire celui sur l'environnement, dans les trois accords de libre-échange en attente de ratification, soit ceux avec le Pérou, la Colombie et le Panama⁸⁶, sera un test pour l'administration Bush. Celle-ci semble pressée de faire ratifier ces accords avant la date fatidique du 1^{er} juillet, pour relancer l'intégration dans les Amériques et endiguer l'influence embarrassante du président Chavez en Amérique du Sud d'une part et concentrer ses énergies sur le renouvellement de l'autorité de négocier et poursuivre ainsi les négociations de Doha d'autre part. Si les deux présidents des comités des voies et moyens et des finances ont montré une certaine

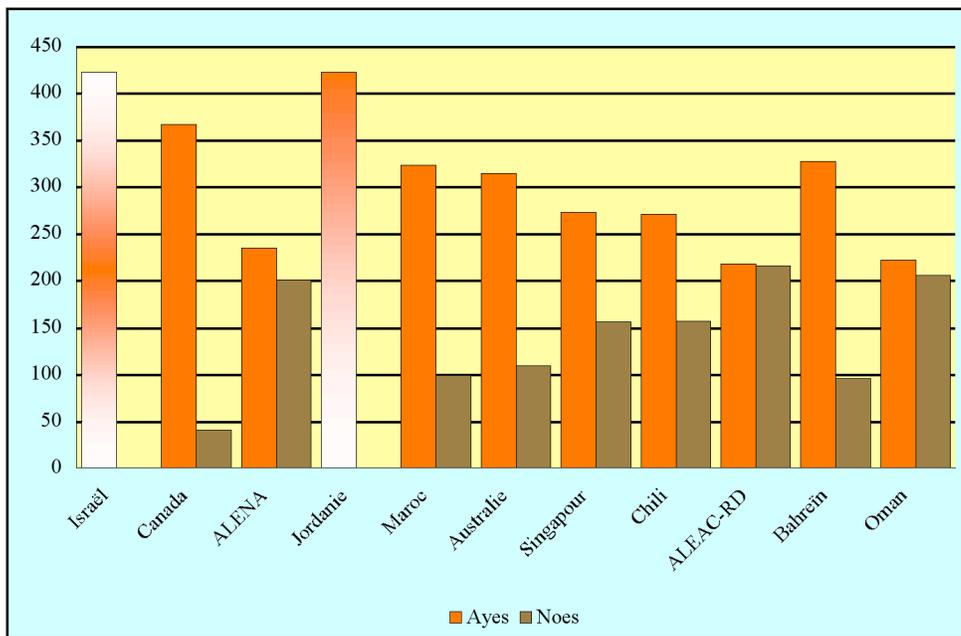
⁸⁴ OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, op. cit. Selon Brainard, Litan et Warren, à peine 40 % des chômeurs auraient accès aux bénéfices de l'assurance chômage. Les auteurs proposent d'ailleurs la mise en place d'un programme d'aide et de formation qui serait étendu à l'ensemble des travailleurs. Un tel programme d'assurance ne coûterait que 3,5 milliards de \$ par année, soit environ 25 \$ par travailleur. (op. cit. p. 2)

⁸⁵ Sur les débats au Congrès et les options, voir Mary Jane Bolle, « Trade Promotion Authority (TPA) Renewal: Core Labor Standards Issues. A Brief Overview », CRS Report for Congress, RS22608, 21 février 2007.

⁸⁶ Ces trois accords sont dénommés *Trade promotion agreements*. Les trois pays ont montré une certaine ouverture et, avec l'appui de la Banque interaméricaine de développement (BID), ils ont commencé à modifier leur législation du travail, mais la ratification des accords est loin d'être assurée. Du moins pour deux d'entre eux. La Colombie a le triste privilège d'être l'un des pays de la planète où les droits syndicaux sont les plus bafoués et le climat de violence contre syndicalistes extrême. Quant au Pérou, il est accusé par les environnementalistes de ne pas protéger suffisamment les espèces en danger et de fermer les yeux sur les coupes illégales de bois. Ce qui vient corser un peu plus les choses, c'est le fait que la ratification de ces deux accords croise le renouvellement des accords préférentiels avec les quatre pays andins. Pour faire pression sur le Congrès, le représentant républicain Phil English avait introduit en décembre dernier un amendement pour limiter ce renouvellement à six mois. L'Administration souhaite, pour le moment du moins, renouveler ces accords, mais elle se heurte à l'opposition radicale du leader républicain au Comité des finances, Charles Grassley, pour qui renouveler ces préférences en faveur de la Bolivie et de l'Équateur, c'est récompenser les mauvais comportements.

ouverture en la matière, il n'en va pas de même du président du sous-comité du commerce, Sander Levin, l'un des opposants les plus acharnés, avec le représentant démocrate Michael Michaud, à la politique commerciale destructrice d'emplois du président Bush (*job killing trade policy*). Tout comme ses collègues et la majorité démocrate, celui-ci demande la renégociation des dispositions sur les normes du travail et l'inclusion de meilleures aides à l'ajustement commercial, mais il propose également d'intégrer les normes du travail de l'OIT dans le texte des accords de libre-échange⁸⁷, de même d'ailleurs que le respect des normes multilatérales en matière d'environnement, et rejette catégoriquement le compromis proposé par l'Administration de relier le renouvellement de l'autorité de négociateur à l'amélioration du programme d'aide à l'ajustement commercial. C'est à suivre.

Graphique 2. Les votes à la Chambre des représentants sur les ALE



⁸⁷ La référence aux normes de l'OIT est litigieuse : cela voudrait dire que les États-Unis pourraient être poursuivis pour ne pas avoir signé la plupart des conventions afférentes. Un compromis pourrait être trouvé en invoquant également dans les accords les lois américaines, ce qui irait dans le sens de la position traditionnelle des États-Unis qui n'ont signé que deux des huit conventions au motif que les lois américaines, du moins les lois fédérales, en respectent le contenu. Pour les défenseurs des droits des travailleurs, ce serait néanmoins un pas dans la bonne direction dans la mesure où tous les pays membres de l'OIT ont l'obligation de respecter les droits fondamentaux du travail et que, partant, des pressions pourraient ainsi être exercées pour que les États-Unis signent les conventions qui s'y rattachent.

La Chine

Le second grand dossier litigieux est celui des relations commerciales avec la Chine. Après quelque quinze années de longues et difficiles négociations, le président Clinton avait en quelque sorte fait un double pari qu'en accordant à la Chine en 2000 le traitement permanent de la nation la plus favorisée et en facilitant ainsi son entrée à l'OMC (le 11 décembre 2001). Le premier, c'était que l'ouverture commerciale allait accélérer les réformes économiques et la transition à l'économie de marché et, ce faisant, impulser un mouvement de fond en faveur des réformes politiques et des droits de l'homme. Et le second, qu'en prônant le dialogue et en faisant preuve de pragmatisme, les États-Unis allaient créer une relation commerciale fructueuse, fondée sur le respect mutuel et des relations d'affaires privilégiées, prélude à un partenariat stratégique à plus long terme. L'un dans l'autre, il s'agissait d'amadouer et de dompter graduellement le dragon par le commerce et, plutôt que de courir le risque de se voir distancer sur le marché chinois par les concurrents européens ou japonais, de négocier un compromis commercial satisfaisant pour les deux parties.

Tous ne voient cependant pas les choses de la même façon, à commencer au Congrès où nombreux sont ceux qui considèrent que la Chine n'est pas un partenaire stratégique mais un concurrent stratégique, que la politique d'ouverture et de dialogue est un leurre et n'est qu'une stratégie pour lui permettre de gagner du temps, et qu'en bout de ligne, avec un déficit commercial qui ne cesse de se creuser, les États-Unis sont devenus les otages de leur créancier⁸⁸. Les récriminations envers la Chine sont nombreuses, y compris dans les milieux d'affaires. D'un côté, c'est un marché qui ne s'ouvre que très lentement, beaucoup plus lentement que ce que prévoyaient les termes de l'accord, conserve ses pratiques opaques, se plie difficilement aux règles de l'OMC et demeure encore largement soumis aux contrôles des autorités. De l'autre, nombreux sont ceux qui considèrent que la Chine prend le marché mondial pour un champ de bataille et utilise sa politique commerciale chinoise à des fins néomercantilistes d'affirmation de puissance. De manière plus ciblée, les États-Unis ont cinq griefs principaux envers la Chine⁸⁹ :

⁸⁸ Les projets de loi contre la Chine se multiplient au Congrès. Parmi ceux-ci, mentionnons le projet Schumer-Graham qui proposait d'imposer un tarif de 27 % sur les exportations chinoises en direction des États-Unis.

⁸⁹ Aux demandes américaines, la Chine oppose également les siennes. En particulier, elle reproche aux États-Unis de lui faire un mauvais procès à propos du déficit commercial. Pour les autorités chinoises, ce n'est pas la Chine qui doit être blâmée, mais les États-Unis eux-mêmes, la cause du déficit se trouvant, selon elles, dans leur faible niveau d'épargne, leur déficit budgétaire et l'appétit insatiable des consommateurs américains. Elles reprochent également aux autorités américaines d'imposer des contrôles abusifs sur les exportations de produits sensibles, notamment le matériel militaire et les produits de haute technologie, d'empêcher les banques chinoises d'opérer aux États-Unis au motif que

- La Chine continue de poursuivre des politiques industrielles dirigées et discriminatoires ; celles-ci imposent, entre autres, des contenus locaux, restreignent les exportations et les importations, subventionnent de manière illégale les industries locales, privilégient les entreprises d'État au détriment des entreprises privées, etc. Dans certains cas, il s'agit de protéger certaines industries qui ne sont pas ou peu concurrentielles ; dans d'autres, il s'agit de favoriser le passage à des formes plus avancées de production dans la chaîne de valeurs ; dans d'autres encore, il s'agit de protéger certains secteurs qui procurent au gouvernement d'importantes ressources financières⁹⁰.
- L'application des disciplines de l'OMC, notamment en matière de contrefaçon et de piratage, demeure très problématique, les autorités ne démontrant guère de volonté à vouloir combattre les infractions et à rendre la loi plus transparente.
- Si les entreprises étrangères peuvent désormais importer et exporter librement (*trading rights*) et qu'en matière de distribution commerciale, la Chine a rempli ses obligations, certaines restrictions demeurent néanmoins, la réglementation manque de transparence et les réseaux sont toujours aussi opaques.
- Les réformes économiques ont considérablement ralenti au cours des deux dernières années et l'économie demeure très centralisée et contrôlée par les autorités.
- Le yuan, quoi qu'en dise le Département du Trésor, est sous-évalué⁹¹, les marchés des capitaux sont contrôlés et le système financier demeure fragilisé par les créances douteuses et la spéculation.

Comme il a souvent été dit, la Chine est à la fois le plus grand marché potentiel des États-Unis et leur principal concurrent. Le principe de réciprocité commerciale s'applique également difficilement dans son cas, tant le marché est immense et, comme les États-Unis, est presque une économie-monde en soi. Ce qui n'aide en rien non plus, c'est que les États-Unis ont autant besoin de la Chine pour financer son

celles-ci ne rencontrent pas les critères de sécurité et de transparence internationaux, de bloquer les acquisitions d'actifs financiers aux États-Unis.

⁹⁰ United States Trade Representative, *2006 Report to Congress on China's WTO Compliance*, Washington, 2006.

⁹¹ De manière fort étrange, le Trésor est à peu près seul à considérer que les autorités chinoises ne pratiquent pas le dumping monétaire. La plupart des observateurs considèrent que la sous-évaluation du RMB est de l'ordre de 20 à 35 % par rapport à l'ensemble des grandes monnaies et de l'ordre de 40 % par rapport au dollar. La Chine a légèrement réajusté à la hausse la valeur de sa monnaie, mais c'est très en deçà des promesses qui avaient été faites. Voir à ce sujet Christian Deblock et Christian Constantin, « Le yuan et la nouvelle alliance économique entre les États-Unis et la Chine », *Études internationales*, vol. 35, n° 3, septembre 2004, pp. 515-534 ; et les nombreux travaux de Morris Goldstein, « Paulson's First Challenge. Can the new U.S. Treasury chief confront China's currency manipulation? », *The International Economy*, été 2006, pp. 11-18.

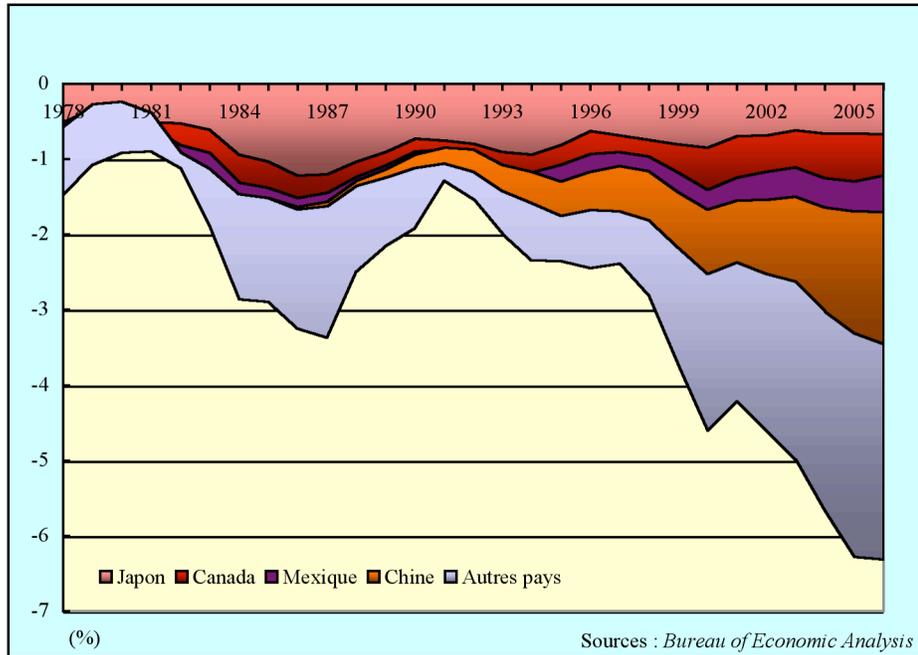
déficit que la Chine ont besoin des États-Unis pour assurer sa croissance, résorber le sous-emploi et poursuivre à son rythme ses réformes. Tout en étant cependant très conscients que cela prendra beaucoup de temps et qu'il leur faudra faire preuve de beaucoup de patience, transformer l'économie chinoise en une économie de marché et faire de la Chine un partenaire commercial stratégique à l'image de l'Europe communautaire et du Japon demeure le grand objectif du « dialogue économique stratégique » (*Strategic Economic Dialogue*) que les États-Unis mettent de l'avant. Un autre objectif de l'administration est de pousser les autorités chinoises à réduire la dépendance extérieure de leur économie et à canaliser leurs surplus à l'exportation vers le développement du marché intérieur et l'amélioration du niveau de vie de la population plutôt que vers les marchés financiers internationaux et la promotion des exportations⁹².

Dans l'immédiat, les États-Unis entendent maintenir la pression sur les autorités chinoises pour que celles-ci accélèrent les réformes économiques, ouvrent davantage le marché chinois aux produits et aux investissements étrangers, et respectent les engagements pris et les règles de l'OMC, quitte, s'il le faut, à imposer des droits compensatoires et à recourir au mécanisme de règlement des différends comme ils viennent de le faire à propos des subventions⁹³. Cela suffira-t-il à convaincre le Congrès ? On peut en douter, d'autant que, d'une part, les mesures commerciales correctrices traditionnelles n'ont plus qu'un impact limité⁹⁴ et que, d'autre part, alors que les États-Unis continuent de s'enliser toujours davantage en Irak et en Afghanistan, la Chine multiplie les initiatives diplomatiques, y compris en Amérique latine, et s'affirme chaque jour un peu plus comme un acteur majeur de la scène économique internationale.

⁹² Les autorités chinoises semblent avoir adopté cette stratégie depuis décembre 2004, en même temps qu'elles cherchent à diversifier leurs placements à l'étranger. Elle semble toutefois difficile à mettre en œuvre, tant l'économie est tournée vers l'extérieur. Voir à ce sujet, Nichols R. Lardy, « China: Toward a Consumption-Driven Growth Path », *Policy Briefs in International Economics*, Peter G. Peterson Institute for International Economics, Washington, octobre 2006.

⁹³ Les États-Unis ont saisi l'OMC le 2 février 2007. Ils reprochent à la Chine d'utiliser la fiscalité et d'autres instruments en appui à sa stratégie industrielle de substitution aux importations et aux exportations.

⁹⁴ On peut protéger certaines industries, mais les mesures contingentes ne permettront pas de recréer les emplois perdus, encore de faire revenir les usines qui ont été délocalisées. Par contre, leur effet immédiat est d'augmenter le coût des marchandises importées, d'engendrer des tensions commerciales avec les pays visés et de nuire aux intérêts des entreprises américaines qui ont investi dans ces pays.

Graphique 3. Déficit commercial, en % du PIB, 1978-2006

Le déficit commercial

Le déficit commercial est devenu le talon d'Achille des États-Unis. Ils ont enregistré en 2006 un déficit commercial pour une trente-et-unième année consécutive. Le constat est presque devenu banal tant nous nous sommes habitués aux chiffres toujours plus astronomiques que nous livre régulièrement le *Bureau of Economic Analysis*, tant aussi, malgré les mises en garde régulières des grandes institutions économiques internationales et des grands analystes financiers, personne à Washington ne semble prendre le problème au sérieux, ou, pour être plus juste, ne sait trop comment y remédier sans provoquer au mieux un ralentissement majeur aux États-Unis, au pire un cataclysme financier à l'échelle de la planète.

Les chiffres sont pourtant impressionnants. En 2006, le déficit commercial (marchandises) a atteint, selon les premières estimations, 836 milliards de \$⁹⁵ et 764 milliards si l'on tient compte des services dont la balance demeure fortement excédentaire, soit près de 6 % du PIB. À lui seul, le déficit commercial (marchandises) avec la Chine atteint 233 milliards de \$ et rien n'indique que, sauf

⁹⁵ Le déficit commercial pour le pétrole a atteint 271 milliards de \$ en 2006, comparativement à 229 milliards en 2005. Les chiffres sont sur la base de la balance des paiements et proviennent du BEA.

récession, les importations en provenance de ce pays vont ralentir dans les années à venir. La Chine occupe le deuxième rang des partenaires commerciaux, derrière le Canada, et, si les tendances observées aux troisième et quatrième trimestres de 2006 se maintiennent, elle devrait le dépasser au chapitre des importations en 2007⁹⁶. Rares sont les pays avec lesquels les États-Unis n'ont pas un déficit et, toutes proportions gardées, si, avec la Chine, il est impressionnant, que dire de celui avec le Japon (88,4 milliards), le Canada (72,8 milliards), le Mexique (64,1 milliards) ou l'Allemagne (49,9 milliards). Plus inquiétant, comparativement à il y a vingt ans, la part détenue par les investisseurs étrangers dans le capital action et dans la dette des entreprises américaines est passée de 5 % à 10 % et de 3 % à 20 %, respectivement ; dans le cas des titres du Trésor, elle dépasse 50 % (13,5 % en 1984)⁹⁷.

Cela dit, avec une monnaie qui remplit *de facto* depuis la fin des accords de Bretton Woods le rôle de monnaie internationale, les États-Unis jouissent d'un statut tout à fait particulier au sein du système monétaire international et, comme l'avait si joliment dit en son temps l'ex-secrétaire au Trésor du président Bush, Paul O'Neil, si les capitaux continuent d'affluer aux États-Unis, c'est parce que les investisseurs ont confiance dans l'économie américaine et que leurs investissements sont extrêmement profitables. L'économie américaine continue également de surprendre, que ce soit par son dynamisme technologique, sa capacité de créer des emplois ou encore la puissance des réseaux d'entreprises. L'économie américaine continue de dominer le monde et de tirer la croissance de l'économie mondiale. Son PIB représente, en PPA, plus de 20 % du PIB mondial, comparativement à 15,4 % pour la Chine et 6,4 % pour le Japon. Avec 8,7 % des exportations mondiales de marchandises et 16,1 % des importations⁹⁸, 14,7 % des exportations mondiales de services commerciaux et 12 % des importations, les États-Unis sont non seulement toujours la première puissance commerciale du monde, mais également celle dont les échanges sont les plus diversifiés et les plus équilibrés entre les grandes régions du monde⁹⁹. N'oublions pas non plus les investissements directs (IDE) : en 2005, les États-Unis concentraient 16 % du stock mondial IDE et en contrôlaient 19 %¹⁰⁰.

⁹⁶ Les importations en provenance de Chine ont dépassé celles en provenance du Canada aux troisième et quatrième trimestre de 2006.

⁹⁷ Les chiffres sont arrondis et datent de juin 2005. Ils sont tirés du Mémoire présenté devant le Comité du budget de la Chambre des représentants le 23 janvier 2007 par C. Fred Bergsten : « Why Deficits Matter: The International Dimension ».

⁹⁸ les données proviennent de l'OMC et sont pour l'année 2005.

⁹⁹ En 2006, 44,5 % des exportations de marchandises sont allées vers les Amériques, 28,8 % vers la région Asie-Pacifique et 24 % vers l'Europe. Seule l'Afrique, avec 1,9 % des exportations totales, demeure la grande oubliée.

¹⁰⁰ Les chiffres sont néanmoins en baisse. En 1990, les États-Unis concentraient 22 % du stock mondial et en contrôlaient 24 %. (Source : CNUCED, *World Investment Report*, 2006)

Bref, on vit une situation des plus paradoxales qui n'est pas sans rappeler celle de la Grande-Bretagne d'avant la Première Guerre mondiale, avec deux grandes différences toutefois : (1) la Grande-Bretagne dépendait davantage du reste du monde que ce n'est le cas des États-Unis aujourd'hui ; (2) malgré un déficit commercial tout aussi important que celui des États-Unis, la Grande-Bretagne affichait une balance courante très excédentaire.

Tableau 2 : Les comptes extérieurs du Royaume-Uni et des États-Unis

(en % du PIB)	Royaume-Uni	États-Unis
	1913	2005
Commerce total*	55,5	20,7
(marchandises)		
Soldes du compte courant	9,3	-5,7
marchandises	-5,2	-6,3
services	6,7	0,5
revenus de placement	7,9	0,1
Investissements à l'étranger	146,9	61
Investissements directs	66,5	28,3**
Inv. de portefeuille	80,4	32,7

Sources : Mitchell (1988) ; Corley (1997) ; Bureau of Economic Analysis.

* : exportations + importations

** : aux prix du marché

La Commission Weidenbaum s'était penchée entre juin 1999 et novembre 2000 sur le déficit commercial, mais, son rapport fut très décevant et très vite oublié, tant les positions des commissaires étaient partisans et les propositions peu inspirantes. Ceux-ci ne sont d'ailleurs parvenus à un certain degré de consensus que sur quatre points¹⁰¹ : l'ampleur du déficit, l'élimination des barrières commerciales et l'ouverture des marchés plutôt que des restrictions au commerce, l'aide aux travailleurs ayant perdu leur emploi pour cause de délocalisation et, enfin, l'amélioration de l'éducation et de la formation. Le problème vient à la fois du fait que l'on a beaucoup de mal à identifier les causes principales du déficit et à prendre la mesure de ses effets, et du fait qu'en l'absence de tensions sérieuses sur les marchés, personne, ni à la Maison Blanche ni ailleurs, ne semble pressé d'y remédier. Dans ces

¹⁰¹ Murray Weidenbaum, « A Trade Policy for the United States », Remarques d'ouverture de la conférence de presse, 14 novembre 2000.

conditions, le débat se poursuit sans que rien de très concret en sorte, pour le moment du moins.

Sur le plan des explications, on en retrouve cinq principales. Il y a tout d'abord les explications que je qualifierais de circonstance. Elles visent surtout à justifier l'inaction et à reporter les problèmes sur les autres. Dans les années 1980, c'étaient surtout les pratiques commerciales déloyales des autres pays qui étaient pointées du doigt ; dans les années 1990, c'étaient la désynchronisation des conjonctures, la faible croissance en l'Europe et la déflation au Japon ; aujourd'hui, ce sont les surplus d'épargne de l'Asie et la faiblesse de la demande intérieure en Chine¹⁰².

Une seconde explication porte sur la perte de compétitivité de l'industrie américaine, moins pour des raisons de productivité et de dynamisme que pour des raisons qui tiennent aux pratiques commerciales prédatrices, comme le dumping social ou le dumping monétaire, et à l'interventionnisme discriminatoire qui se pratique dans beaucoup de pays émergents au détriment des entreprises étrangères.

La globalisation, avec ses délocalisations et l'externalisation des activités vers les pays émergents, dans les services en particulier, est une troisième explication. Les entreprises américaines ne sont peut-être pas la cause principale du déficit, mais en important plutôt qu'en achetant aux États-Unis et en profitant des bas coûts de la main-d'œuvre dans les pays d'accueil, elles y contribuent largement, Wal-Mart étant le plus bel exemple.

La faiblesse du taux d'épargne national, le taux d'épargne négatif des ménages et le déficit public sont les cibles privilégiées de ceux pour qui les causes du déficit sont avant tout d'ordre macroéconomique. La solution passe dans ce cas par le ralentissement de la consommation des ménages, la réduction de leur taux d'endettement et le retour des comptes publics à l'équilibre.

Enfin, dernière explication : le désordre sur les marchés des changes. Comme le montre le graphique 3, le dollar a connu deux périodes de fortes hausses : une première au début des années 1980 et qui s'est terminée avec la mise en œuvre des accords du Plaza, et une seconde dans la seconde moitié des années 1990, les fortes entrées d'investissements directs en étant la cause principale. Depuis, le dollar est orienté à la baisse, mais celle-ci demeure encore, de l'avis de tous les observateurs,

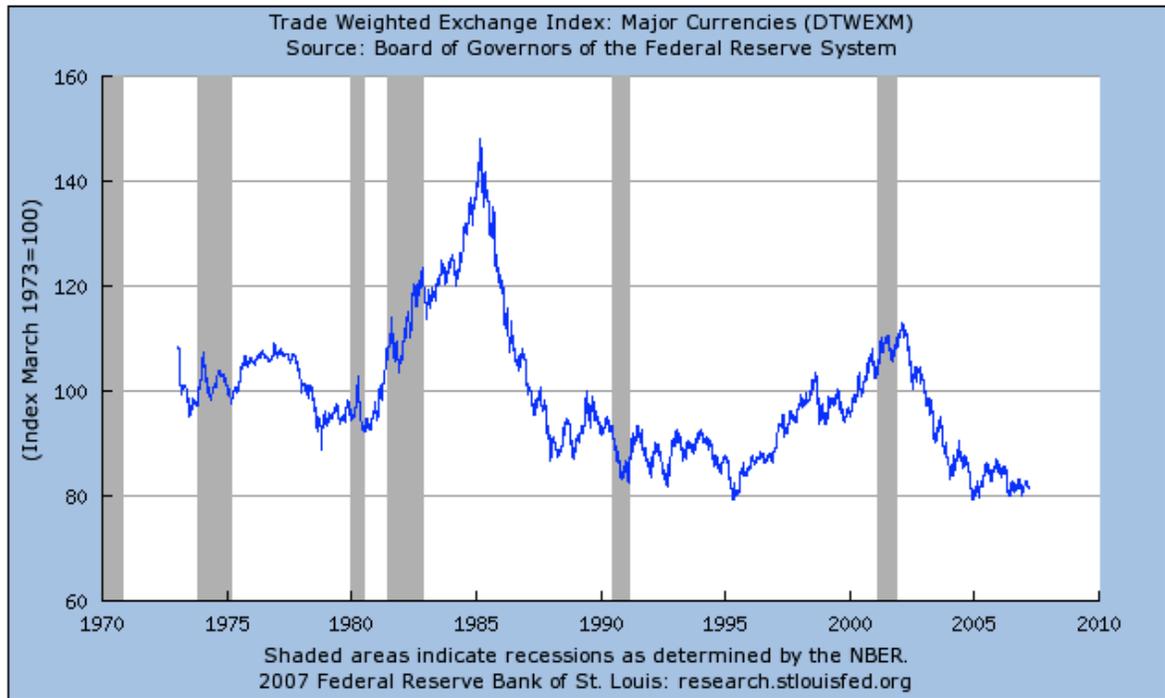
¹⁰² La thèse est défendue par le président de la Réserve fédérale, Ben Bernanke. Elle est très controversée. Elle inspire néanmoins le chapitre 6 de l'*Economic Report of the President* pour l'année 2006, au titre fort évocateur : « The U.S. Capital Account Surplus » (pp.125-148).

insuffisante. Ceux-ci considèrent que le dollar est encore surévalué de 20-30 % par rapport aux principales monnaies¹⁰³ et qu'il faudra de nombreuses années avant que sa dépréciation ne produise des effets sur le déficit.

Aucune de ces explications n'est vraiment satisfaisante, et les solutions pour remédier au problème ne sont guère encourageantes. Les États-Unis ont toujours refusé de céder au protectionnisme et les mesures commerciales de correction ont démontré leurs limites : les marchés sont de plus en plus ouverts et intégrés aux réseaux des multinationales et, à moins de porter le débat directement au niveau de la présidence, les demandes de protection sont soit rapidement étouffées par les puissants lobbies internationalistes soit soumises à des procédures administratives qui laissent de moins en moins de place à la complaisance. Les politiques macroéconomiques sont sans doute celles qui ont les faveurs des autorités, mais comment augmenter le taux d'épargne sans nuire à la consommation qui est le véritable moteur de la croissance économique américaine, ni augmenter les taux d'intérêt sans créer des pressions à la hausse sur le dollar ? Certains se plaisent à imaginer un nouvel accord monétaire international, du genre de celui du Plaza, mais comment y parvenir sans concessions majeures non seulement de la part de la Chine, mais également du Japon qui fut, rappelons-le, la victime sacrificielle des accords du Plaza ? Il est, en tout cas, de moins en moins évident que la correction du déficit et la dévaluation du dollar se fassent de façon ordonnée, en douceur et sans heurts pour l'économie américaine comme pour l'économie mondiale.

¹⁰³ Martin Neil Bally et Robert Z. Lawrence, « Can America Still Compete or Does it Need a New Trade Paradigm? », *Policy Briefs in International Economics*, Peter G. Peterson Institute for International Economics, Washington, décembre 2006.

Graphique 4 : Valeur du dollar par rapport aux principales monnaies,
1973 = 100



UNE NOUVELLE POLITIQUE COMMERCIALE ?

Le renouvellement du *fast track* est devenu depuis les années 1990 une affaire à très haut risque et les débats entre le Congrès et la Présidence mais aussi à l'intérieur du Congrès relèvent davantage du marchandage de maquignon que du partenariat coopératif que le *fast track* serait supposé symboliser. Vus de l'extérieur, les déchirements politiques et les débats douloureux qui entourent désormais chaque renouvellement ne sont pas non plus de nature à redorer le blason du statut de grand timonier du libre-échange que se sont donnés les États-Unis, ni à rassurer ceux qui négocient avec eux. De plus en plus de voix se font entendre pour réclamer une révision en profondeur de la politique commerciale américaine, mais dans quelle direction ?

Dans l'immédiat, on ne doit pas s'attendre à de grands changements ; ni la Présidence ni le Congrès ne semblent pressés d'ouvrir le débat, du moins jusqu'à la prochaine élection présidentielle. À un moment ou à un autre, le président, le président actuel, ou son successeur, devra pourtant bien se décider à demander le renouvellement de l'autorité de négociateur. Plusieurs scénarios sont possibles¹⁰⁴. À l'une des deux extrémités du spectre, on retrouve la fin de l'autorité de négociateur et, à l'autre, son octroi permanent. Entre les deux, beaucoup de possibilités sont ouvertes, mais elles tournent autour de trois options : (1) l'extension de la TPA pour une période de temps limitée, (2) son renouvellement avec quelques améliorations dans le cadre d'une loi omnibus, et (3) son renouvellement dans le cadre d'une loi omnibus qui placerait la Présidence sous haute surveillance¹⁰⁵. L'option plus probable reste sans doute celui d'une extension temporaire comme cela a déjà été le cas dans le passé. À condition cependant que le président apporte au moins certaines assurances de progrès à Genève, dans le domaine du travail et dans les relations avec Pékin. Cela dit, ces questions ne disparaîtront pas pour autant d'un coup de baguette magique et, à défaut de leur trouver une réponse satisfaisante, le risque de paralysie menace la politique commerciale américaine comme ce fut le cas entre 1994 et 2002. Pour les milieux d'affaires, il est difficile d'envisager un tel scénario, qui ne peut être que

¹⁰⁴ J. F. Hornbeck et William H. Cooper, « Trade Promotion Authority (TPA): Issues, Options, and Prospects for Renewal », *CRS Report for Congress*, RL33743, 5 décembre 2006.

¹⁰⁵ Voir à ce sujet le débat organisé par le Carnegie Endowment for International Peace le 7 février 2007. <http://www.carnegieendowment.org/events/index.cfm?fa=eventDetail&id=956&&prog=zgp&proj=zted>

catastrophique tant pour les États-Unis que pour le commerce mondial. Mais comment le prévenir ?

Libre-échangeisme et expansionnisme

Dans un article très stimulant publié à l'automne 2005¹⁰⁶, Orin Kirshner défend la thèse selon laquelle la promotion du libre-échange depuis la seconde guerre mondiale a nécessité une réorganisation du pouvoir politique aux États-Unis, laquelle réorganisation a conduit à transférer l'autorité du Congrès sur la politique commerciale vers la Présidence, puis, dans un deuxième temps, de l'État américain vers le GATT et, aujourd'hui, l'OMC. Ce déplacement de pouvoir, qu'il appelle le « triomphe du globalisme », aurait eu pour double conséquence de dissoudre le contrôle démocratique des élus sur les déterminants de la politique commerciale d'une part et de faire reculer le pouvoir de réglementation des États au profit de cette autorité supranationale que serait l'OMC d'autre part.

Trop excessive, la thèse de Kirshner pêche sur deux points. Premièrement, le Congrès n'a jamais perdu son autorité sur la politique commerciale. Au contraire, il entend l'exercer avec fermeté, quitte à entraver l'action du président et à imposer des exigences qui lui font perdre beaucoup de crédibilité. Deuxièmement, jamais les États-Unis n'ont accepté que des organisations internationales bureaucratiques dictent leur conduite, encore moins que leur souveraineté soit remise en question par des juridictions internationales. Par contre, l'expansionnisme, ou le globalisme pour reprendre l'expression de Kirshner, est, effectivement, depuis 1934, la ligne de fond de la politique commerciale américaine, et c'est par rapport à lui que se trouvent définis le réciprocitarisme, le stato-centrisme et le méliorisme. La réciprocité, avec ses deux corollaires la clause de la nation la plus favorisée et le traitement national, a permis d'ouvrir les marchés ; le stato-centrisme a, quant à lui, permis de préserver l'autorité souveraine de l'État en liant le commerce à la prospérité et à la sécurité des États ; quant au méliorisme, il est venu soutenir l'idée que si le commerce devait être perçu comme un vecteur de progrès, il incombait également à l'État d'agir pour ce progrès se diffuse le plus largement possible et profite au plus grand nombre.

Pendant longtemps le problème ne s'est guère vraiment posé, du moins tant et aussi longtemps que l'État a joué son rôle constructif et que le providentialisme a permis de contenir le libre-échangeisme. Le système était néanmoins biaisé dès le départ, en

¹⁰⁶ Orin Kirshner, « Triumph of Globalism: American Trade Politics », *Political Science Quarterly*, vol. 120, n°3, automne 2005, pp. 479-503.

faveur de l'expansion des marchés. La fin des accords de Bretton Woods, la globalisation des capitaux et le désengagement de l'État n'ont fait qu'accélérer les choses. Au point que, si, aujourd'hui, sous la pression des multinationales, la réciprocité montre des signes manifestes d'usure avancée, d'un autre côté, les États-Unis peinent autant à contenir les empiètements des règles internationales sur le droit national que l'Administration manque de crédibilité et de légitimité lorsque vient le moment de louer les vertus progressistes du commerce. En clair, la machine commerciale américaine est de plus en plus portée par une seule logique : celle de l'expansionnisme. C'est cette logique qui tend à faire de l'ouverture des marchés une fin en soi, de l'économie mondiale une extension de la société de marché américaine, de la concurrence le seul régulateur des intérêts particuliers et des États-Unis une hégémonie débonnaire (*soft power*) qui serait au service du bien commun. Une logique que critiquent Kirshner et tous ceux qui veulent freiner cette machine et mettre la démocratie, les droits de l'homme, la diversité culturelle, le développement, les conditions de travail ... devant les droits du commerce.

Kirshner ouvre le débat ; il ne nous permet cependant pas de dessiner les scénarios qui se profilent à l'horizon. Le débat, en fait, est beaucoup plus complexe que celui qui consisterait à opposer les libre-échangistes aux autres, étant entendu que les « autres » ne peuvent être que des protectionnistes, voire les nouveaux obscurantistes des temps modernes comme les a déjà qualifiés Bhagwati¹⁰⁷. Il me semble plus intéressant pour camper le débat actuel sur la politique commerciale de partir de la thèse de Lieven (et de d'autres d'ailleurs) sur les deux nationalismes qui cohabitent aux États-Unis : le premier, qu'il qualifie de « civique », est issu des Lumières britanniques, de Locke et de Smith en particulier, alors que le second, qu'il qualifie de « conservateur », a des racines ethno-religieuses et s'alimente des menaces, frustrations et défaites extérieures. C'est cette cohabitation qui fait des États-Unis, selon Lieven, la société « à la fois la plus moderne et la plus traditionaliste du monde développé »¹⁰⁸.

Les trois libéralismes

L'erreur fut sans doute d'avoir longtemps négligé le courant conservateur, la face sombre de l'Amérique. Même si à certaines occasions, il rejoint les intérêts de certains groupes particuliers (tout comme le courant progressiste d'ailleurs), il serait tout à fait caricatural de le réduire à une forme de protectionnisme traditionnel. Bien

¹⁰⁷ Jagdish Bhagwati, *Éloge du libre-échange*, Paris, Éditions d'Organisation (pour la traduction française)

entendu, malgré la globalisation et le poids des intérêts internationalistes, il existe encore des poches de protection (dans le sucre, le jus d'orange, l'acier, le bois d'œuvre, par exemple), et l'Administration doit composer avec ces intérêts ou avec les sautes d'humeur protectionnistes du Congrès, y compris dans ses propres rangs, mais le protectionnisme et les mesures commerciales de correction traditionnelles ne sont plus un rempart contre la concurrence extérieure. Pour reprendre les mots de Destler, « why not more protectionism? The basic answer lies in what is commonly labeled *globalization*, the deepening integration of the US economy with the global economy »¹⁰⁹. Ce n'est pas sur ce terrain que le courant conservateur fait son nid.

Paradoxalement très libéral sur le plan économique, ce courant le devient beaucoup moins, voire devient extrêmement patriotique lorsque la sécurité, les valeurs traditionnelles, l'*American Way of life* ou la souveraineté des États-Unis se trouvent menacés, ou potentiellement menacés. Poussé à l'extrême, le libéralisme devient alors rapidement un terreau fertile pour le populisme comme on l'a vu lors de l'élection qui a porté Bill Clinton à la présidence des États-Unis ou comme on le voit actuellement dans les débats à la Chambre des représentants à propos de la Chine ou de la sécurité économique¹¹⁰. Ce courant est profondément ancré dans l'histoire des États-Unis ; il est puissant et sa capacité de mobiliser l'opinion publique et le Congrès ne doit pas être sous-estimée ; il est à l'origine de nombreux projets de loi à forte teneur protectionniste, voire isolationnistes lorsqu'il s'agit d'endiguer les menaces extérieures à la sécurité nationale ou économique des États-Unis. Fort heureusement, la plupart de ces projets finissent par mourir au Feuilleton ou être abandonnés sous la menace du veto présidentiel, mais il contribue à l'image souvent véhiculée mais pourtant fautive d'un Congrès qui serait congénitalement protectionniste et d'une Présidence qui serait le gardien de la tradition libre-échangiste. Ceux qui se réclament

¹⁰⁸ Anatol Lieven, *Le nouveau nationalisme américain*, Paris, Lattès, 2005, p. 30.

¹⁰⁹ I.M. Destler, « US Trade Politics During the Doha Round », Institute for International Economics, 2005, p. 4. (en ligne)

¹¹⁰ Le sénateur Charles Schumer et le représentant Lindsey Graham introduisirent le 3 février 2005 un projet de loi qui prévoyait d'imposer un tarif de 27,5 % sur les importations chinoises. Les deux élus étaient partis du fait que les études montraient que le niveau de sous-évaluation du yuan se situait entre 15 % et 40 % ; ils ont pris le taux moyen ! Les sénateurs Baucus et Grassley ont bloqué le projet et l'ont remplacé, en mars 2006, par un autre projet (*The United States Trade Enhancement Act of 2006*) qui imposait une réforme du système monétaire international. Un autre exemple nous est donné par le projet de loi HR 556 (*National Security Foreign Investment Reform and Strengthened Transparency Act of 2007*) qui a été adopté par la Chambre des représentants le 28 février 2007 par 423 voix et 10 abstentions. Une première version de la loi avait soulevé beaucoup de critiques dans les milieux d'affaires (le projet avait été introduit dans la mouvance des projets d'achat de la pétrolière Unocal par CNOOC et de Peninsula & Orient compagnie qui contrôlait six ports américains par Dubai Ports World) ; dans sa version définitive, la loi est relativement modérée, mais elle renforce néanmoins les pouvoirs d'investigation du Comité sur l'investissement étranger (*Committee on Foreign Investment*) lorsque la sécurité nationale est en jeu et implique des entreprises publiques étrangères.

de ce nationalisme conservateur ne sont pas moins libre-échangistes que les autres. Leur problème fondamental est plutôt d'être atteint de ce que j'appellerais le syndrome de Tchernobyl, portés qu'ils sont à croire que, tout comme il en fut du nuage de Tchernobyl qui se serait arrêté à la frontière de la France, la globalisation n'affecterait pas les États-Unis, glissant sur leurs institutions et leur économie comme dans une poêle en teflon.

Je n'insisterai pas davantage sur le courant conservateur parce qu'en définitive, c'est à l'intérieur de l'autre courant, celui du nationalisme civique comme l'appelle Lieven, que va se dessiner l'avenir de la politique commerciale américaine. Les éléments essentiels de ce courant sont la foi dans la liberté, le gouvernement constitutionnel, la loi, la démocratie, l'individualisme et l'égalitarisme politique et culturel. Ces éléments constituent les piliers de la société de marché américaine, alimentent les mythes de l'exceptionnalisme et la destinée manifeste et, dans la poursuite d'une conception mélioriste du monde, font des États-Unis un « État-Croisé » pour reprendre le titre de l'ouvrage de McDougall¹¹¹. Ce sur quoi, par contre, Lieven n'insiste pas suffisamment à mon avis, c'est sur la ligne d'opposition qui existe en son sein entre, d'un côté, ceux pour qui la société de marché porte sa propre logique de progrès et, de l'autre, ceux pour qui le progrès doit, pour se matérialiser et atteindre le plus grand nombre, être accompagné de mesures sociales, les unes correctrices, les autres incitatives. C'est un débat qui se fait à l'intérieur du libéralisme, entre deux façons de voir le lien qui unit la liberté économique au progrès, ou, pour dire les choses autrement, entre deux libéralismes : le premier que je qualifierai de naturaliste et le second de mélioriste.

Pour les partisans de la liberté économique absolue, la question de choisir entre le *free trade* et le *fair trade* ne devrait même pas se poser¹¹² : le libre-échange est un bien public, certains diront même un droit de l'homme, qui doit, comme la liberté et les autres valeurs fondamentales, être mis à l'abri des intérêts partisans, des réactions irrationnelles de la population et des pulsions protectionnistes du Congrès. Ce point de vue est bien connu des économistes, mais, bien que défendu par certains *think tanks* comme le *CATO Institute* ou la *Heritage Foundation* par exemple¹¹³, il reste malgré tout marginal. Son extrémisme doctrinal est difficilement compatible avec le stato-centrisme et le réciprocitarisme qui continuent d'animer la politique

¹¹¹ Walter A. McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776*, Boston and New York, Houghton Mifflin, 1997.

¹¹² Daniel W. Drezner, *U.S. Trade Strategy. Free versus Fair*, Washington, Council on Foreign Relations, juin 2006, pp. 64-65.

commerciale américaine. Et ce, même si, sous l'effet de la globalisation des marchés, la réciprocité est devenue davantage confuse que diffuse et que, parallèlement, les règles internationales font reculer le pouvoir discrétionnaire de l'État. Mais, surtout, son application commanderait une réforme constitutionnelle qui enlèverait aux citoyens tout contrôle démocratique sur les institutions commerciales, ce qui n'est guère imaginable dans le contexte sociopolitique américain : non seulement la société de marché doit être encadrée par des institutions démocratiques, mais le capitalisme lui-même doit être démocratique. La Constitution, ne l'oublions pas, prend valeur de livre sacré pour les Américains, et c'est toujours à elle que le Congrès se réfère pour réaffirmer son pouvoir de réglementer le commerce et faire ainsi contrepoids aux dérives d'un expansionnisme qui irait à la fois contre les intérêts des États-Unis et contre le pouvoir de légiférer des élus. Par contre, sous une forme atténuée, il permet d'apporter beaucoup d'eau au moulin du libre-échange et, en bout de ligne, de soutenir la nécessité d'une réforme en profondeur des institutions commerciales, au nom de l'intérêt commun. L'argument est simple ; il est en deux volets.

Tout d'abord, quoi qu'en disent ses détracteurs, le libre-échange est un puissant moteur de croissance et de création d'emplois ; le commerce et les investissements à l'étranger stimulent la productivité et l'innovation, offrent de nouvelles occasions d'affaires, soutiennent l'économie nationale, et les compagnies qui travaillent avec l'étranger sont plus performantes, croissent plus rapidement et offrent de meilleurs emplois et conditions de travail que celles qui se limitent au marché intérieur¹¹⁴. Par contre, et c'est le second volet, là où le bât blesse, c'est au niveau des institutions. Les débats autour du renouvellement du *fast-track* sont devenus un psychodrame collectif qui nuit à l'image des États-Unis, à son autorité dans la conduite des affaires internationales et à la crédibilité de leurs négociateurs. Si les États-Unis doivent pouvoir continuer à jouer leur rôle historique de leader dans un monde qui évolue et change rapidement, il faut que les responsables de la politique commerciale puissent réagir promptement sans attendre d'avoir l'autorisation du Congrès, ni devoir être soumis à des marchandages de maquignons. Plusieurs propositions ont été avancées pour remédier aux carences de la politique commerciale américaine et soustraire celle-ci à l'influence nocive du Congrès. L'une d'elles consisterait à rendre la procédure du *fast track* permanente¹¹⁵. Pour contourner les problèmes d'ordre

¹¹³ Daniella Markheim, « U.S. Trade Policy in the 110th Congress », WebMemo, The Heritage Foundation, n° 1281, 8 décembre 2006.

¹¹⁴ *The Economic Report of the President* de 2007 consacre un long chapitre à cette question (chapitre 8. International Trade and Investment).

¹¹⁵ La proposition fut avancée pour la première fois dans les années 1990, notamment par I. M. Destler et C. Fred Bergsten. Elle a été reprise plus récemment par Greg Mastel et Hal Shapiro. Voir à ce sujet, C. Fred Bergsten, « The Need for New Fast Track Legislation », Testimony before the Committee on

constitutionnel, ses défenseurs suggèrent que toute négociation soit soumise à l'approbation préalable du Congrès et qu'une fois les accords commerciaux signés, ceux-ci soient approuvés par le Congrès, mais sur la base de leur seul mérite économique¹¹⁶.

Un tel compromis est fort acceptable et pourrait aisément rallier les partisans de la puissance selon une logique qu'exprime clairement le préambule de la loi de 2002 : « le commerce est fondamental pour la croissance des États-Unis, leur puissance et leur *leadership* dans le monde ». Il ne s'agit cependant, selon moi, que d'une trajectoire possible. Beaucoup plus prometteuse, mais plus difficile à réaliser est celle qui a émergé sous la présidence de Bill Clinton lorsque celui-ci a proposé aux autres pays de donner à la globalisation un visage humain¹¹⁷. Ses racines se trouvent dans le méliorisme, une doctrine qui place le progrès au centre de l'action humaine et prône l'égalitarisme économique et la justice sociale comme compléments de l'égalitarisme politique et de la liberté économique. Elle rallie nombre d'ONG et de *think tank* progressistes (*liberal* pour reprendre l'expression américaine) et, d'une façon générale, tous ceux pour qui le progrès est moins le fruit des forces du marché que celui de l'action humaine. Fondamentalement, le libre-échange n'est pas remis en question, mais nécessite des mesures d'accompagnement, tant à l'intérieur du périmètre national, l'espace démocratique de la liberté, que sur la scène internationale, pour que les espérances du progrès se matérialisent, que ses effets profitent au plus grand nombre et que l'idéal de la prospérité partagée devienne réalité.

Pendant longtemps, c'est vers l'État que les regards ont d'abord été tournés pour réguler les forces du marché et, encore aujourd'hui, l'État demeure un acteur

Finance United States Senate, 3 juin 1997 ; I. M. Destler, *Renewing Fast-Track Legislation*, Washington, Institute for International Economics, Policy Analysis, n° 50, septembre 1997 ; Greg Mastel et Hal Shapiro, « Fast Track Forever ? », *The International Economy*, été 2006, pp. 50-55.

¹¹⁶ Le problème de cette proposition, c'est qu'elle va totalement à contre-courant des évolutions prises depuis les années soixante. En fait, il ressort des échanges entre Max Baucus et Susan Schwab lors des audiences tenues le 15 février 2007 par le Comité sénatorial des finances que le Congrès veut à la fois jouer un rôle plus important que ce n'est la cas actuellement dans la direction de la politique commerciale, participer à la sélection des pays avec lesquels les États-Unis vont négocier des ALE, rendre obligatoires les priorités et objectifs des négociations et mettre en place un système de consultation plus serré. Le président du comité reproche notamment au système actuel de ne pas prendre en considération les rapports des comités spécialisés lors de l'examen des accords et à l'administration d'en ignorer superbement les conclusions, tout comme il voudrait que le Comité des finances puisse décider des objectifs des négociations et juger de la conformité des accords aux objectifs qui ont été fixés avant de passer à leur examen. (*Inside U.S. Trade*, vol. 25, n° 7, 16 février 2007).

¹¹⁷ La vision de Bill Clinton fut très critiquée, mais elle s'inscrit dans la continuité de la politique commerciale américaine et ses racines sont les mêmes que celles du New Deal de Roosevelt, de la Nouvelle frontière de Kennedy, ou encore de la Grande société de Johnson.

incontournable, mais son action est limitée si elle n'est pas complétée par la coopération internationale. C'est cette logique qui a présidé à la création des institutions économiques internationales d'Après-Guerre et permis de concilier la souveraineté avec le multilatéralisme d'une part et le libre-échange avec le providentialisme d'autre part. La globalisation est non seulement venue bouleverser ce fragile équilibre, mais a profondément changé les termes dans lesquels le libéralisme peut être enchâssé. Un double déséquilibre est apparu comme l'a très bien démontré la Commission mondiale sur la dimension sociale de la globalisation dans son rapport final¹¹⁸, entre l'intégration des marchés et les institutions de la globalisation d'une part, entre les droits économiques des entreprises et les droits sociaux d'autre part, au point que Mickey Mouse aurait des droits reconnus internationalement, mais pas ceux qui travaillent pour Mickey Mouse.

Le débat s'est toujours fait aux niveaux à la fois : à l'intérieur des frontières nationales comme à l'échelle internationale. Mais, dans un contexte nouveau où, sous les coups de butoir de la mondialisation et de la concurrence généralisée, le pouvoir des États s'érode progressivement, discipliner la concurrence et orienter les marchés dans le sens de l'intérêt commun devient une obligation morale qu'il incombe aux États, et au premier chef aux États-Unis, de promouvoir, de respecter et de faire respecter. Dans cette démarche progressiste, l'adoption de normes internationales du travail, de codes de conduite pour les entreprises ou encore l'incorporation de clauses sociales ou environnementales dans les accords commerciaux, etc constitue un premier pas vers la mise en place d'un cadre social commun à toutes les nations. Voire, comme on l'a vu plus haut, l'amorce d'un virage en faveur d'un *New Deal* global¹¹⁹. La logique est simple : (1) il est préférable de relever les standards internationaux que de laisser les standards nationaux se dégrader ; (2) le commerce ne doit pas seulement créer de nouvelles occasions d'affaires ; il doit apporter progrès économique et justice sociale¹²⁰. Mais il ne s'agit là que d'un cadre réglementaire, et toute action à l'échelle internationale doit être complétée par celle de l'État à l'intérieur du périmètre national, selon deux lignes directrices : (1) la globalisation ne doit pas servir de prétexte à une course vers le bas dans le domaine des normes du

¹¹⁸ *Une globalisation juste : créer des opportunités pour tous*, Genève, OIT, février 2004, p. xi.

¹¹⁹ Terry Collingsworth, J. William Goold et Pharis J. Harvey, *op. cit.*

¹²⁰ Pour reprendre les mots de Brian Langille : « Labour rights are central to the creation of a mutually reinforcing interrelationship between the market and the social and political institutions in which it is embedded - and, as a result, are central to the realization of a positive interrelationship with the dimensions of international economic integration - creating the conditions for growth, investment, employment, public and private infrastructure, which in turn attracts investment, expands markets, and so on ». Brian Langille, « Globalization and the Just Society - Core Labour Rights, the FTAA, and Development », dans John D. R. Craig et S. Michael Link, *Globalization and the Future of labour Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 274-303.

travail pour attirer les investissements ou encourager les investissements, mais au contraire se traduire dans une amélioration des conditions de vie et de travail en relation avec les gains de productivité que génère le commerce ; (2) les gains du commerce doivent être diffusés le plus largement possible dans la population et les perdants doivent être à la fois compensés et soutenus dans leur effort d'adaptation, un argument que le grand économiste Paul Anthony Samuelson fut l'un des premiers à défendre.

C'est cette logique qui prévaut, à un premier niveau, lorsqu'il est question de promouvoir les droits du travailleur à l'échelle internationale, des droits qui ne relèvent pas seulement des droits de l'homme mais également du droit de chaque être humain de voir son niveau de vie et ses conditions de travail s'améliorer au fur et à mesure que l'économie progresse et gagne en efficacité grâce au commerce. Et à second niveau, lorsqu'il est question de mettre en place des politiques destinées à faciliter la transition et l'adaptation des travailleurs et ainsi mieux maîtriser les impacts sociaux du libre-échange¹²¹.

Inutile de dire qu'aux États-Unis, une telle vision des choses ne peut rencontrer sur sa route que l'opposition conjuguée des conservateurs et des libéraux naturalistes ; les premiers, parce que le nouveau dialogue social mondial remet en question le droit souverain de légiférer, et les seconds, parce que les mesures discrétionnaires, en combinant liberté et égalitarisme sur le terrain de l'économie, empiètent sur les droits individuels, dont celui de propriété. Sur la scène internationale, l'opposition est tout aussi forte ; elle vient autant des pays en développement qui accusent les États-Unis d'avoir un agenda caché pour les affaiblir et leur enlever leur seul avantage comparatif, le bas coût de la main-d'œuvre, que de ceux pour qui il ne s'agit là que d'une forme déguisée d'impérialisme pour imposer leurs valeurs et leur vision de la société de marché. Cela dit, tout comme le courant conservateur, ce courant de pensée est très présent dans le débat sur le commerce aux États-Unis, et, si sa principale faiblesse est de demeurer collé au libre-échangisme, il a néanmoins pour lui le mérite d'ouvrir d'autres avenues sans pour autant céder au nationalisme étroit des conservateurs.

¹²¹ Un pas dans ces deux directions a, pour la première fois, été fait dans le rapport conjoint OIT-OMC, *Commerce et emploi* (Genève, 2007). Le rapport adopte un ton très modéré, mais néanmoins : « La principale conclusion qui se dégage de la présente étude, c'est que les politiques commerciales, d'une part, et les politiques de l'emploi et les politiques sociales, de l'autre, interagissent et qu'une meilleure cohérence des politiques dans les deux domaines peut aider à faire en sorte que les réformes commerciales aient des effets positifs significatifs à la fois sur la croissance et l'emploi ». (*Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matières de politiques*, p. 12)

Tableau 3. La « nouvelle politique commerciale démocrate

A New Trade Policy for America

Democrats offer a trade policy that will:

- **Ensure that U.S. free trade agreements raise standards of living, create new markets for U.S. goods.**
 - Require countries to adopt, maintain and enforce basic international labor standards in their domestic laws and practices, not merely to “enforce their own laws”; same dispute settlement.
 - Promote sustainable development and combat global warming by requiring countries to implement and enforce common Multilateral Environmental Agreements; require Peru to adopt and enforce laws on logging Mahogany.
 - Re-establish a fair balance between promoting access to medicines and protecting pharmaceutical innovation in developing countries.
 - Ensure that government procurement promotes basic worker rights and acceptable conditions of work.
 - Promote US national security by protecting operations at US ports.
 - Ensure that trade agreement accords “no greater rights” to foreign investors in the US than to US investors.
- **Stand up for American workers, farmers and businesses, especially in the hard-hit U.S. manufacturing sector.**
 - **Enforce trade agreements, ensure that countries play by the rules so that trade is a two-way street.**
 - Take action to address massive Chinese subsidies and IPR violations, defend and strengthen US fair trade laws, press for *immediate* Administration action on China and Japan currency manipulation, use Bi-Partisan Congressional Proposal to open Korea’s closed markets for automotive, industrial goods, agriculture and pharmaceuticals, identify major new WTO actions and cases to break down foreign barriers.
 - Establish US Trade Enforcer to prepare WTO cases and US Trade Prosecutor to file them. Clinton Administration filed an average of 11 WTO cases a year; Bush Administration has filed 3 per year, while foreign countries have filed 47 against US.
- **Open major markets to create new opportunities for US workers, farmers, businesses — Raise standards of living at home and abroad.**
 - Reinvigorate role for Congress, including, as a first step, full partnership in WTO “Doha” negotiations on agriculture (including eliminating barriers to US exports, addressing tariffs and unjustifiable SPS barriers), manufacturing (including elimination of non-tariff barriers), services and dispute settlement, and strengthen rules on unfair trade.
- **Create Strategic Workers Assistance and Training Initiative (SWAT) to promote education, training and portable health and pension benefits:**
 - Form public-private partnership to educate our youth, update and upgrade workers’ skills on the job, provide meaningful health and pension benefits and income support, go beyond the current TAA system to provide meaningful support, training and revitalization programs for communities hurt by effects of trade and technology.
- **Expand America’s diplomacy and strengthen America’s national security** through an expanded program of trade and aid to foster development in the poorest countries in the world.
 - In 1970, the share of world trade of the 50 poorest countries was only 1.5%; in 2005, this already small share had been cut in half to 0.8%.
 - Pass immediate extension of Andean program; update and upgrade other trade-expanding programs and initiatives with developing countries, including for Haiti and AGOA.

The Constitution provides the authority to regulate foreign commerce to Congress under Art. 1, Sec. 8. Congress *delegates* this authority to the President under certain conditions. This is a first effort to re-establish the authority of Congress and create the *right conditions* for a US trade policy whose benefits are broadly shared by all Americans.

Du libre-échangisme exacerbé au libre-échangisme accompagné

C'est à l'intérieur de ce trinôme idéologique que va se faire le débat sur la direction que prendra la politique commerciale américaine dans l'avenir, avec en embuscade le puissant lobby des milieux d'affaires « globalistes ». Le *fast track* a permis de trouver un certain équilibre dans l'exercice du pouvoir entre le Congrès et la Présidence sans nuire à la capacité de négociateur des États-Unis ni à l'expansion des entreprises américaines à l'étranger. Il a également permis de trouver un certain équilibre entre le réciprotarisme et le statocentrisme qui caractérisent la politique commerciale américaine depuis la réforme de 1934 et, dans une certaine mesure, de trouver certains accommodements au libre-échangisme en combinant la poursuite de l'ouverture des marchés avec l'introduction de mesures sociales d'accompagnement mais aussi, ne l'oublions pas, de mesures protectionnistes. Le libre-échange demeure toutefois profondément ancré dans les institutions commerciales américaines¹²², et le biais en faveur de l'expansion des marchés est trop prononcé et les intérêts commerciaux dans le monde sont trop importants pour qu'on puisse envisager, l'ombre d'un instant, un changement radical de trajectoire de la politique commerciale américaine. Par contre, et c'est ce que j'ai voulu souligner dans les pages qui précèdent, l'expansionnisme a eu pour effet de lui faire prendre des voies nouvelles, la principale étant le bilatéralisme, et, surtout, de pousser les autorités à s'engager toujours plus loin dans le libre-échangisme sans toujours en mesurer les conséquences ni en évaluer les résultats. Mais, si le vent de fronde qui souffle actuellement sur le Congrès traduit un profond malaise, le problème porte moins sur le libre-échangisme lui-même que sur la manière dont est conduite la politique commerciale d'une part et les effets délétères d'une fuite en avant dans un libre-échange tous azimuts et sans garde-fous, que ce soit sur la cohésion sociale ou les valeurs traditionnelles.

Le libre-échangisme *exacerbé* des doctrinaires du libre-échange et de la liberté économique qui marqua les années Bush tire à sa fin. Cette ligne de fond demeurera cependant très présente, ne serait-ce que parce que trop d'intérêts commerciaux et stratégiques sont en jeu. Une nouvelle coalition de milieux d'affaires, la *Trade for America Coalition*, s'est d'ailleurs mise en place pour faire pression sur le Congrès et contrer les velléités protectionnistes des uns et les agendas progressistes des autres. Et, en la matière, la menace de se voir couper les sources de financement est un

¹²² Stephan Haggard, « The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 », *International Organization*, vol. 42, n° 1, hiver 1988, pp. 91-119.

argument qui a toujours pesé lourd lorsque vient le moment des choix. Mais il est difficile de faire fi de l'opinion publique et, au risque de me répéter, c'est toujours au Congrès que se décide en fin de compte l'avenir de la politique commerciale américaine.

Jusqu'à présent, le libre-échange exacerbé a toujours été *entravé* par des mesures conservatrices, mais le temps où, pour faire deux pas en avant, il suffisait de faire un pas en arrière, paraît révolu. Il y aura toujours des mesures à forte teneur protectionniste et unilatéraliste. Je n'ai pas besoin de rappeler que les États-Unis ont toujours été des maîtres incontestés dans l'art du deux poids deux mesures, dans celui de masquer le protectionnisme sous le couvert de la non-discrimination, voire encore dans celui de faire de la surenchère libre-échangiste pour mieux préserver le statu quo. L'agriculture est sans aucun doute le plus beau cas de figure en la matière. Néanmoins, les forces qui poussent en faveur du libre-échange et les gains à aller chercher dans les nouveaux secteurs porteurs ou dans les pays émergents sont trop puissants pour que les dernières poches de protectionnisme ne finissent pas par céder. Par contre, le cas est beaucoup plus sérieux lorsqu'il est question de sécurité ou de patriotisme. C'est à ce niveau surtout que se jouent les alliances au Congrès et que les votes peuvent produire des résultats surprenants comme on a pu le constater lors de la ratification de l'accord de libre-échange avec Oman¹²³. Il l'est davantage encore en raison des anxiétés grandissantes du public face à la mondialisation.

Un récent sondage réalisé début mars¹²⁴ révèle que 48 % des Américains considèrent que la globalisation a un impact négatif sur l'économie américaine et à peine 25 % que les États-Unis en profitent. Le tiers des Américains considère que la globalisation les affecte personnellement, 40 % qu'elle touche leur communauté, et 30 % leurs enfants. Pire encore, 46 % des Américains considèrent maintenant que les accords de libre-échange sont une mauvaise chose pour les États-Unis, alors qu'en 1999, le pourcentage était seulement de 30 %. Même, si les Américains restent malgré tout, dans l'ensemble, favorables au commerce et au libre-échange, mais ils sont de plus en plus inquiets de leurs effets négatifs ; ils souhaitent des programmes d'aide à l'ajustement commercial plus efficaces et voient dans l'amélioration des conditions de travail dans les autres pays autant une obligation morale à faire respecter qu'une manière efficace de conjurer le chantage à la délocalisation et les menaces d'une

¹²³ L'accord a été ratifié par la Chambre des représentants par une majorité de seulement 16 voix (221-205). Les Démocrates s'y sont majoritairement opposés (22-176) et les Républicains l'ont majoritairement appuyé (199-28). L'administration Bush eut énormément de difficulté à convaincre les Républicains, en raison notamment des problèmes de sécurité et des débats suscités par l'achat des ports américains.

détérioration de leur niveau de vie. Depuis l'élection de mi-mandat de novembre 2006, les Démocrates contrôlent les deux chambres et tout indique que c'est dans cette direction, celle du libre-échange *accompagné*, que va s'engager la politique commerciale américaine.

Le débat qui s'ouvre sur le renouvellement de la TPA sera, pour la première fois depuis longtemps, un véritable débat de fond sur la politique commerciale américaine, mais aussi sur l'avenir du système commercial multilatéral. D'entrée de jeu, les Démocrates ont mis cartes sur table : le renouvellement de l'autorité de négociateur sera soumis au respect de cinq conditions : (1) la participation active du Congrès à la définition des priorités commerciales, à la sélection des pays candidats à un accord de libre-échange, et au déroulement des négociations ; (2) l'obligation pour le président de respecter les priorités de la loi sur le commerce, y compris celles qui portent sur le travail et l'environnement ; (3) l'inclusion dans tous les accords, y compris ceux de l'OMC, des normes internationales du travail, celles de l'OIT au même titre que les normes américaines, sans oublier celles sur l'environnement ; (4) des programmes d'aide à l'ajustement commercial renforcés et étendus, aux services en particulier¹²⁵ ; et (5) une meilleure défense des emplois aux États-Unis et de leurs intérêts commerciaux dans le monde.

Les premières propositions qui ont été déposées le 27 mars par Charles B. Rangel et Sander Levin, vont clairement dans ce sens : elles donnent les lignes directrices de ce que devra être la « nouvelle » politique commerciale des États-Unis (tableau 3). Ne nous illusionnons toutefois pas, la politique commerciale américaine sera sans doute plus progressiste, mais elle demeurera libre-échangiste et, comme toujours, entachée de mesures conservatrices¹²⁶. La question est plutôt de savoir premièrement quelle forme prendront les mesures d'accompagnement, deuxièmement jusqu'où les Démocrates seront prêts à aller dans le méliorisme sans tomber pour autant dans le populisme et troisièmement comment les États-Unis vont trouver avec les autres pays un compromis politique pour régler leur problème de déficit, un problème qui, pour être d'abord le leur, est devenu également le nôtre. Un beau casse-tête en perspective pour le prochain président....

¹²⁴ PollingReport.com. En ligne

¹²⁵ Charles B. Rangel et Max Baucus, le nouveau président du Comité des finances du Sénat, ont commencé à explorer les propositions pour améliorer les programmes d'aide à l'ajustement commercial. Les premières propositions prévoient un élargissement de l'assistance, et, surtout, un lien plus étroit avec les programmes d'éducation. Voir à ce sujet, « Rangel, Baucus explore broad worker assistance legislation », *Inside U.S. Trade*, vol. 25, n° 13, 30 mars 2007.

¹²⁶ *A New Trade Policy for America*,
http://www.house.gov/apps/list/press/mi12_levin/pr032707.html

Tableau 4. Composition du Comité des voies et moyens et votes sur les lois commerciales

	Cote CATO*	Chili 2003	Sing. 2003	Aust. 2004	ALEAC 2005	Oman 2006	VM-Pref. 2006	Fast Tr. 1998**	Trade A. 2002***
Charles B. Rangel (P)D	39								
Sous-comité sur le commerce									
Sander M. Levin (Pr.) D	33								
John S. Tanner D	50								
John B. Larson D	41								
Earl Blumenauer D	59								
Bill Pascrell Jr. D	28								
Slelley Berkley D	28								
Joseph Crowley D	50								
Chris Van Hollen D									
Kendrick Meek D									
Wally Herger R	59								
Jerry Weller R	39								
Ron Lewis R	44								
Kevin Brady R	56								
Thomas M. Reynolds R	50								
Kenny C. Hukshof R	44								
Autres membres du Comité des voies et moyens									
Fortney Pete Stark D	50								
Jim McDermott D	50								
John Lewis D	29								
Richard E. Neal D	50								
Michael R. McNully D	44								
Xavier Becerra D	39								
Lloyd Doggett D	61								
Earl Pomeroy D	39								
Stephanie Tubbs Jones D	40								
Mike Thompson D	28								
Rahm Emanuel D									
Ron Kind D	67								
Allyson Y. Schwartz D									
Artur Davis D									
Jim McCrery R	44								
Dave Camp R	44								
Jim Ramstad R	83								
Sam Johnson R	44								
Phil English R	50								
Paul Ryan R	67								
Eric Cantor R	56								
John Linder R	67								
Devin Nunes R									
Pat Tiberi R	67								
Jon Porter R									

Non
 Oui
 Non élu ou ne vote pas

* : décembre 2002

Tableau 5. Composition du Comité des finances et votes sur les lois commerciales

Comité des finances du Sénat	Cote CATO (%)	Chili	Sing.	ALEAC	Oman	Fast Tr. 1997	Trade A. 2002
Max Baucus	D 58						
John D. Rockefeller	D 17						
Kent Conrad	D 17						
Jeff Bingaman	D 42						
John F. Kerry	D 33						
Blanche L. Lincoln	D 58						
Ron Wyden	D 33						
Charles E. Schumer	D 25						
Debbie Stabenow	D 17						
Maria Cantwell	D 42						
Ken Salazar	D						
Charles Grassley	R 83						
Orrin G. Hatch	R 83						
Trent Lott	R 67						
Olympia J. Snowe	R 58						
Jon Kyl	R 92						
Craig Thomas	R 92						
Gordon Smith	R 58						
Jim Bunning	R 75						
Mike Crapo	R 75						
Pat Roberts	R 92						

■ Non
■ Oui
■ Non élu ou n'a pas voté