

La politique commerciale américaine à nouveau paralysée ? Le renouvellement de l'autorité de négociier

Christian Deblock* et Mathieu Arès **

La Constitution américaine donne au Président le pouvoir de « conclure des traités, sous réserve de l'approbation des deux tiers des sénateurs présents » (art. 2, sect. 2, par. 2) et au Congrès celui de réglementer le commerce avec l'étranger (art. 1, sect. 8, par. 3). Historiquement, 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, 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. De plus, grâce à la procédure d'approbation accélérée (en anglais *fast track*), il jouit de toute l'autorité et de la légitimité nécessaires pour négocier et parler ainsi au nom des États-Unis. Aussi, l'obtention du *fast track* ou de l'autorité pour la promotion des échanges (*Trade Promotion Authority* (TPA)), comme on l'appelle désormais, est toujours un moment fort de la vie politique américaine ; les débats sont intenses, les marchandages sont nombreux et de leur résultat dépendront non seulement les grandes orientations de la politique commerciale américaine, mais

également la manière dont les États-Unis mettront en œuvre leur agenda commercial.

« *No president should be without TPA* » a dit récemment Susan Schwab¹, 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. En clair : la politique commerciale américaine tourne en rond, souffre d'un manque d'autorité sur la scène internationale et traverse une profonde crise de légitimité à l'interne. L'autorité de négociier arrive à échéance le 1^{er} juillet prochain. 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 renouvellement ; de l'autre, il doit désormais composer avec un Congrès majoritairement démocrate dans les deux chambres. Dans quelle mesure le

*Économiste et professeur au département de science politique et directeur du Centre Études internationales et mondialisation à l'UQAM.

** Docteur en science politique. Chercheur au Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) à l'UQAM.

¹ Susan C. Schwab, « Remarks by U.S. Trade Representative Susan C. Schwab. The Case for Trade Promotion Authority Renewal », 12 février 2007.

président Bush va prendre le risque, alors qu'il est en fin de mandat, d'engager avec le Congrès une bataille que la plupart des observateurs jugent perdue d'avance ?

Tout comme le président, les leaders démocrates sont d'avis que le renouvellement de l'autorité de négociier est vital pour le commerce et les intérêts des États-Unis dans le monde. Mais ceux-ci 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 Présidence². Déjà, une première partie de bras de fer est engagée autour de la ratification des accords de libre-échange avec la Colombie et le Pérou à propos des normes du travail et environnementales, et le débat qui s'engage porte moins sur la procédure que sur le fond, c'est-à-dire sur le contenu et les orientations de la politique commerciale elle-même.

Dans les pages qui suivent, nous nous proposons de présenter les termes du débat. Nous reviendrons tout d'abord sur les origines du *fast track*. Nous présenterons ensuite ses principaux éléments tels qu'ils apparaissent dans la loi de 2002 sur le commerce. Après avoir abordé les grandes priorités commerciales de l'administration Bush, nous reviendrons sur ses résultats et verrons les principaux problèmes auxquels celle-ci fait face, tant dans les négociations commerciales qu'au Congrès. Nous concluons en présentant les scénarios possibles, le plus probable étant, à court terme, celui d'une extension temporaire pour poursuivre et conclure, si possible, les négociations multilatérales.

² « Baucus, Rangel Comment on Trade Promotion Authority », House Committee on Ways and Means, 30 janvier 2007.

D'où vient la TPA ?

C'est à la loi de 1934 sur la réciprocité commerciale (*Reciprocity Trade Agreements Act of 1934*) qu'il faut remonter pour retrouver les fondements de la politique commerciale américaine. Comme on l'a souvent dit, la réforme de 1934 fut avant tout institutionnelle, mais ses conséquences furent révolutionnaires³. La loi 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-Unis⁴. Adoptée pour une 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. Le commerce sera également intégré à l'agenda de sécurité des États-Unis et deviendra 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. Les États-Unis ne pourront aller jusqu'au bout de leur projet, mais la loi sur la réciprocité leur permettra néanmoins de conclure, en 1947, le premier grand accord commercial multilatéral moderne, le GATT, et, malgré le naufrage de la Charte de La Havane, de jeter les bases du système commercial actuel.

La période qui court de 1947 aux années 1960 est, à juste titre, considérée comme l'âge d'or du libre-échangisme et de la puissance commerciale américaine⁵. Tout semblait alors se passer comme Cordell Hull et les planificateurs de l'ordre d'après-

³ 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, p. 100.

⁴ *The Memoirs of Cordell Hull*, Londres, Hodder & Stoughton, 1948, vol. 1, p. 359.

⁵ I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, Institute for International Economics, 2004.

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. 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. Ce premier changement sera suivi d'un second, plus important encore, en 1974.

Alors que les États-Unis étaient de plus en plus enlisés au Vietnam, l'économie américaine sera confrontée à une crise de la balance des paiements qui obligera l'administration Nixon à prendre, en août 1971, des mesures d'urgence. Celles-ci 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. 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-tarifaires⁶. C'est ainsi que la loi de 1974 sur le commerce (*Trade Act of 1974*) va introduire plusieurs changements substantiels dans la conduite des affaires commerciales, notamment 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 n'autorise aucun amendement et force le vote à la majorité simple, par oui ou par non⁷. La 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 procédure. Elle la renouvellera pour tous les accords multilatéraux conclus entre le 3 janvier 1980 et le 3 janvier 1988.

Les années 1980, les années Reagan, seront marquées par de nouveaux changements ; d'abord en 1984, puis en 1988. 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,

⁶ 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.

⁷ 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 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.

jusqu'à-là, réservée aux négociations multilatérales ; la loi permettra de l'appliquer également aux futurs accords de libre-échange, ce qui allait laisser la voie libre aux négociations avec le Canada. 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 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 ainsi pression sur les négociations multilatérales. La procédure était cependant assortie de certaines conditions, dont celle d'informer et de consulter les deux comités, celui des voies et moyens à la Chambre des Représentants et celui des Finances au Sénat. La loi omnibus de 1988 (*Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*), entièrement rédigée par le Congrès, durcira cette disposition et fera de ces deux comités les « portiers » (*gatekeepers*) des négociations, avec un quasi-pouvoir de veto sur celles-ci.

La loi omnibus de 1988 reconduira la procédure du *fast track* mais n'accordera, cependant, 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, 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'ALENA⁸, 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

1994⁹. 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 1993. Un an plus tard, 29 novembre 1994, la Chambre approuvera les accords d'Uruguay, par une écrasante majorité (288-146).

L'ALENA et les accords d'Uruguay peuvent être considérés comme deux grands triomphes de la diplomatie américaine. Mais, pour des raisons différentes, ils allaient laisser un goût amer et être à l'origine des déboires du président Clinton, au Congrès comme à l'OMC.

Le président Clinton n'a jamais caché ses sympathies pour le libre-échange et, tout comme ses prédécesseurs, il poursuivra un agenda commercial résolument orienté vers l'ouverture des marchés. Par contre, il 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, avec ses deux accords parallèles, avait néanmoins créé un précédent et ouvrait la possibilité d'intégrer les questions du travail et de l'environnement dans les négociations commerciales. Si la Chine refusa toujours de céder là-dessus, les choses n'iront guère mieux à l'OMC où les États-Unis se heurteront à l'opposition radicale des pays

⁸ 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.

⁹ L'amendement ne portait que sur les négociations commerciales multilatérales. Le Comité des négociations commerciales du GATT entérinera *in extremis* les accords signés le 15 décembre 1993 et, la journée même, le président Clinton en informera le Congrès.

en développement, au motif que les « clauses sociales » étaient protectionnistes et auraient pour effet de leur enlever leur principal avantage comparatif, le bas coût de leur main-d'œuvre. La conférence ministérielle, tenue à Singapour en 1996, viendra clore le débat en renvoyant le dossier des normes du travail à l'OIT. Pire, celle qui suivra, à Seattle en novembre 1999, et qui devait lancer un nouveau cycle de négociations dit du Millénaire, sera marquée par de violents affrontements tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des murs et se clôturera sur un fiasco total, les clauses sociales servant de prétexte au rejet des propositions américano-européennes par les pays en développement regroupés derrière l'Inde et le Brésil. Un premier mythe venait de voler en éclats : les États-Unis, qui avaient pourtant été à l'origine du système commercial moderne, ne pouvaient plus à leur guise en diriger les évolutions.

Au Congrès, les choses n'iront guère mieux pour le président. Démocrates et Républicains se déchireront lorsque viendra le temps de renouveler *fast track*. Confronté à un Congrès majoritairement républicain, le président Clinton dut faire face également à la grogne de ceux qui, dans son propre parti, n'avaient pas accepté l'ALENA. Tant et si bien que lorsque les Républicains forceront le vote, le projet de loi (*Reciprocal Trade Agreement Authorities Act*) sera rejeté brutalement par la Chambre des représentants le 25 septembre 1998 (180-243). Pour le président, le camouflet était cinglant : il devenait ainsi le premier président de l'ère moderne à se voir refuser l'autorité de négociateur par le Congrès. Un second mythe venait de voler en éclats : le libre-échangisme ne faisait plus consensus parmi les élites.

Le président Clinton terminera son second mandat comme il avait commencé le premier, c'est-à-dire sur plusieurs bons coups¹⁰, mais il n'en demeurait pas moins

que la Présidence était sortie très affaiblie des débats acrimonieux avec le Congrès, avec le résultat que la politique commerciale américaine sera paralysée pour plusieurs années. Élu président en novembre 2000, George W. Bush cherchera, dès son entrée en fonction, à rétablir l'autorité des États-Unis sur la scène internationale, dans le domaine du commerce comme dans les autres domaines. Mais, pour ce faire, il lui fallait d'abord restaurer le consensus bipartisan autour du libre-échange et arracher au Congrès l'autorité de négociateur.

Surfant sur la vague de sympathie provoquée par le 11 septembre 2001, l'administration Bush parviendra à convaincre les autres pays membres de l'OMC de lancer à Doha un nouveau cycle de négociations commerciales, pompeusement appelé cycle du développement. Puis, jouant cette fois-ci la carte du patriotisme économique et du compromis politique, le président obtiendra de la Chambre des représentants, le 6 décembre, par un vote très serré (215-214) l'autorité de négociateur (*Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001*). Le Sénat amendera le projet, en y intégrant notamment le renouvellement des programmes d'aides à l'ajustement commercial de même que de plusieurs programmes préférentiels. Finalement, après réconciliation, la loi sera adoptée définitivement adoptée à l'été 2002 (*Trade Act of 2002*). Le Président disposera ainsi de l'autorité de négociateur pour une période de trois ans, jusqu'au 1^{er} juin 2005, mais, comme la loi le prévoyait, elle sera prolongée à sa demande jusqu'au 1^{er} juillet 2007.

(*African Growth and Opportunity Act*, AGOA) en juin 1999 ; (2) la loi octroyant le traitement normal permanent à la Chine en mai 2000 ; et (3) la loi entérinant l'accord de libre-échange avec la Jordanie, le premier accord à incorporer les normes du travail dans le corps du texte et à avoir des dispositions contraignantes (article 6).

¹⁰ Le Congrès adoptera trois lois importantes : (1) la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique

Commerce, liberté et sécurité

La loi de 2002 apporte peu de changements à la procédure du *fast track*, sinon qu'elle renforce un peu plus encore le contrôle du Congrès sur les négociations de même que les mécanismes de consultation autour des accords commerciaux. La procédure est enchâssée dans la loi et comprend cinq éléments fondamentaux : (1) la définition du mandat des négociations¹¹ ; (2) la procédure de consultation et de suivi tout au long des négociations ; (3) la période de temps pendant laquelle la procédure est en vigueur ; (4) les conditions à respecter concernant la notification et l'examen des accords, le dépôt des projets de loi et la documentation à fournir ; et enfin, (5) la durée des débats (90 jours) et les modalités du vote. Le *fast track* est, rappelons-le, une procédure de ratification tout à fait exceptionnelle : elle est, comme son nom l'indique, « accélérée », aucun amendement n'est possible et le vote se prend sur le texte de loi, à la majorité des voix exprimées.

En changeant le nom de la procédure, l'administration Bush voulait à la fois redorer le blason de la politique commerciale auprès des élus et de la population et recentrer les débats sur ses objectifs et ses grandes priorités plutôt que sur la procédure elle-même. À un autre niveau, la nouvelle terminologie renoue avec cette idée centrale qui traverse la politique commerciale américaine depuis 1934, à savoir que la prospérité, la sécurité et le commerce ne font qu'un et qu'en conséquence, l'Amérique doit pouvoir parler d'une seule voix et le président avoir l'appui de tous les Américains lorsqu'il s'agit de promouvoir les intérêts commerciaux, les valeurs de liberté et les intérêts stratégiques des États-Unis dans le monde.

¹¹ La loi établit neuf objectifs généraux, dix-sept objectifs prioritaires et douze autres priorités, que l'on peut diviser en quatre grandes catégories : (1) ouverture des marchés ; (2) protection des droits économiques ; (3) disciplines commerciales ; et (4) gouvernance publique.

La loi de 2002 se distingue néanmoins des lois précédentes sur trois points. Premièrement, elle replace le commerce sous les projecteurs de la sécurité et, si, comme le précise le long préambule, le commerce doit aussi servir leurs intérêts dans le monde et, en ouvrant les marchés, elle doit apporter la démocratie et la paix. Deuxièmement, elle marque un retour à un certain réciprocitarisme, très clair dans le cas de l'agriculture par exemple, mais qui apparaît surtout sous la forme d'une mise en garde, notamment lorsqu'il est question de discrimination et de commerce déloyal¹². Enfin, la 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 place les normes du travail sur le même pied que les autres priorités commerciales, oblige l'administration à les inclure dans le corps du texte des accords commerciaux, et soumet, en principe du moins, le respect de cette obligation au mécanisme de règlement des différends.

Plus important encore, l'administration Bush va impulser un esprit nouveau à la politique commerciale et lui faire prendre une trajectoire résolument orientée vers le bilatéralisme et les alliances. Trois mots résument cet esprit nouveau : commerce, liberté et sécurité.

La politique commerciale et la politique étrangère américaine se sont toujours croisées ; c'est la première fois cependant qu'un président pousse aussi loin la promotion des valeurs de liberté et subordonne à ce point la politique commerciale à la politique étrangère¹³.

¹² Le Congrès voulait se réserver le droit d'examiner les dispositions relatives aux mesures de correction commerciales. On en viendra finalement à un compromis : l'antidumping, les mesures compensatoires et les clauses de sauvegarde ne sont pas négociables.

¹³ Robert B. Zoellick, « A Republican Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, n°1, janvier/février 2000, disponible en ligne :

Après le 11 septembre 2001, une nouvelle doctrine sera ainsi intégrée à la stratégie nationale de sécurité. 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, transformer les sociétés en sociétés ouvertes, démocratiques et amicales¹⁴. En clair, ouvrir les marchés, ce n'est pas seulement promouvoir les intérêts commerciaux ; pour l'administration c'est aussi un impératif moral¹⁵.

Quant à la voie à prendre, elle passera surtout par le bilatéralisme et la négociation d'accords de libre-échange ou de coopération, et la sélection des candidats sera déterminée selon des critères davantage politiques qu'économiques¹⁶. Les priorités commerciales des États-Unis sont, bien entendu, données par la loi de 2002, mais celles-ci seront réorientées selon trois lignes maîtresses : (1) la création d'alliances commerciales autour des États-Unis, à l'image des alliances stratégiques durant la Guerre froide ; (2) l'établissement de partenariats économiques avec des pays qui s'engagent à promouvoir l'entreprise privée et à mettre en œuvre les institutions du marché¹⁷, et (3) la démultiplication des négociations commerciales, en jouant sur

trois effets : l'effet de levier, l'effet de crémaillère et l'effet de domino¹⁸.

La politique commerciale américaine était déjà engagée dans cette voie depuis les années 1980 et l'administration Clinton ne s'en était pas démarquée, sinon que les priorités devaient d'abord aller aux négociations multilatérales, que le régionalisme devait aller de pair avec l'intégration en profondeur sur de grands espaces économiques et que les progrès du commerce, dans le développement et dans les droits de l'homme, du travailleur et de l'environnement devaient converger dans la même direction. En redéployant celle-ci à l'aune d'une nouvelle doctrine dite de la « libéralisation compétitive »¹⁹, Robert B. Zoellick non seulement renouera avec la doctrine de liberté du président Reagan, mais la libèrera complètement des hésitations qu'avaient eues les administrations précédentes à s'engager trop loin dans la voie bilatérale.

La libéralisation compétitive à l'épreuve des faits

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

http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/reading/notes/fa_zoellick.html

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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/>

¹⁸ 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 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.

¹⁹ 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.

première vue du moins, impressionnants²⁰. De là à dire que 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.

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 ZLEA²¹, et l'Asie a été délaissée, tant l'attention a été tournée vers le Moyen-Orient et les accords bilatéraux. Toutefois, 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 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. Mais de discussions en discussions, l'agenda de Doha se réduit comme une peau de chagrin et plus personne n'attend grand chose de ces négociations.

Le problème vient tout d'abord du fait que les États-Unis n'ont pas de stratégie clairement arrêtée, 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 services, de gouvernance commerciale, ou encore de normes du travail. Il vient ensuite du fait que 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. Plus inquiétant encore : 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 ferveur²². La plupart de leurs demandes ont déjà été satisfaites et à leurs yeux le bilatéralisme offre maintenant un potentiel beaucoup plus grand que les pénibles négociations multilatérales.

Que les États-Unis peinent à faire avancer leur agenda commercial dans de telles conditions, n'a donc rien d'étonnant, mais, sur le terrain du bilatéralisme, les résultats ne sont guère plus probants. Les États-Unis ont actuellement des accords de libre-échange (ALE) avec 19 pays, représentant

²⁰ (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 2002, 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, la Colombie et Panama. Ces trois derniers accords n'ont pas encore été présentés au Congrès. Des négociations sont toujours en cours avec l'Afrique du Sud et l'Union douanière australe, la Thaïlande, la Malaisie, les Émirats arabes unis et la Corée du Sud. 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 ; (3) des TIFAs ont été signés avec les cinq pays d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan), 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 ; et enfin, (4) 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.

²¹ 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.

²² Daniel K. Tarullo, « The End of the Big Trade Deal », *The International Economy*, vol. 20, n°3, été 2006, pp. 46-49.

ensemble un peu plus de la moitié de leurs exportations et un peu moins de 40 % de leurs importations totales (tableau 1). Ce qui 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. Mais, jusqu'à présent, tous ces accords ont engendré plus de tensions politiques que d'opportunités d'affaires comme on l'a vu à propos de la ratification de l'Accord de libre-échange avec l'Amérique centrale et la République Dominicaine ou, comme c'est le cas actuellement, pour les accords avec la Colombie et le Pérou. D'un autre côté, si, depuis la nomination de Susan Schwab à la tête du Bureau du représentant au commerce, les États-Unis s'intéressent davantage à l'Asie et que la conclusion d'un accord de libre-échange avec la Corée le 2 avril peut être considérée comme un grand succès, ils ne sont plus seuls dans la course aux accords et leurs équipes de négociation pâtissent de leur perte d'influence dans la région. Nous n'insisterons pas non plus sur les Amériques, une région où, malgré les avancées importantes en termes d'accords signés, rien ne va plus également : le projet de ZLEA est mort et enterré, et, si les États-Unis ont repris récemment l'initiative pour contrer leur perte d'influence en Amérique du Sud, il n'est plus question de libre-échange, mais seulement d'intégration et de promotion des échanges.

Ce que l'on constate en fait, c'est que la stratégie de libéralisation compétitive est de plus en plus sous le feu des critiques²³. Pour certains, le régionalisme minerait non seulement l'OMC, mais également la crédibilité des États-Unis au sein de l'organisation. Pour d'autres, si les États-Unis ont fait du libre-échange une règle de conduite universelle, ils n'ont plus les

moyens d'en imposer l'application à leurs partenaires, sinon avec les petits pays qui ne peuvent leur résister. Pour d'autres encore, la stratégie est contreproductive : elle divise le monde au lieu de renforcer son unité dans le cadre de l'OMC. Ces critiques doivent, bien entendu, être relativisées, mais soulèvent cependant deux problèmes de fond. Premièrement, 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. Deuxièmement, 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.

Les inquiétudes du Congrès

C'est toutefois au Congrès que les critiques de la politique commerciale sont les plus virulentes et qu'en bout de ligne, son avenir va se décider. La loi de 2002 a beau être appelée « *Bipartisan Trade Promotion Authority Act* », le Congrès est profondément divisé selon une ligne partisane. Trois questions en particulier vont peser lourd dans la partie de bras de fer qui s'annonce entre celui-ci et le président : le travail, la Chine et le déficit.

Les normes du travail et l'emploi

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,

²³ Bernard K. Gordon, « A High-Risk Trade Policy », *Foreign Affairs*, juillet-août 2003, vol. 82, n° 4, pp. 105.

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 fiers 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 ; avec pour résultat que les Américains voient aujourd'hui dans le commerce davantage une menace qu'une opportunité.

Les choses ne vont d'ailleurs pas en s'améliorant. Un tout récent sondage réalisé début mars²⁴ indique 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 considèrent 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 %. Les Américains restent malgré tout favorables dans l'ensemble au commerce et au libre-échange, mais, d'une part, de plus en plus inquiets de leurs effets négatifs, ils souhaitent des programmes d'aide à l'ajustement commercial plus efficaces et, d'autre part, ils 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 lechantage à la délocalisation et les

menaces d'une détérioration de leur niveau de vie.

La Chine

Le second grand dossier litigieux est celui des relations commerciales avec la Chine. Si le soutien des États-Unis à l'adhésion de la Chine à l'OMC (le 11 décembre 2001) et l'octroi du traitement permanent de la nation la plus favorisée devaient constituer le socle d'un partenariat stratégique à long terme et soutenir le mouvement des réformes sociopolitiques, tous ne voient cependant plus les choses de la même façon, à commencer au Congrès où, de plus en plus 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 ne vise qu'à 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 créancier²⁵. De manière plus ciblée, les États-Unis ont cinq griefs principaux envers la Chine : (1) elle poursuivrait toujours des politiques industrielles dirigées et discriminatoires ; (2) l'application des disciplines de l'OMC, notamment en matière de contrefaçon et de piratage, demeurerait très problématique ; (3) la réglementation chinoise manquerait encore de transparence et les réseaux sont toujours aussi opaques ; (4) les réformes économiques ont considérablement ralenti au cours des deux dernières années et l'économie demeure très centralisée et contrôlée par les autorités ; et enfin, (5) le yuan, quoi qu'en dise le Département du Trésor, est sous-évalué²⁶, les marchés des

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁴ PollingReport.com, en ligne

capitiaux sont contrôlés et le système financier demeure fragilisé par les créances douteuses et la spéculation.

Le problème, c'est que la Chine est à la fois le plus grand marché potentiel des États-Unis et leur principal concurrent. De plus, ils ont autant besoin d'elle pour financer leurs déficit qu'elle a besoin d'eux pour assurer sa croissance, résorber le sous-emploi et poursuivre à son rythme ses réformes. C'est dans ce contexte, et avec beaucoup de patience, que l'Administration Bush continue de mettre en avant un « dialogue économique stratégique » (*Strategic Economic Dialogue*) avec la Chine, lui suggérant notamment de réduire la dépendance extérieure chinoise en canalisant leurs surplus à l'exportation vers le développement du marché intérieur et l'amélioration du niveau de vie de la population. 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 à recourir au mécanisme de règlement des différends comme ils viennent de le faire à propos des subventions²⁷. 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 limité 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 internationale.

²⁷ 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.

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. Atteignant près de 836 milliards de \$ l'an passé, les chiffres sont de plus en plus impressionnants²⁸. Cela dit, avec une monnaie qui remplit *de facto* le rôle de monnaie internationale, les États-Unis jouissent d'un statut tout à fait particulier au sein du système monétaire international tandis que l'économie américaine continue de surprendre, que ce soit par son dynamisme technologique, sa capacité de créer des emplois ou encore la puissance des réseaux d'entreprises. Bref, on vit une situation des plus paradoxales. Personne à Washington ne semble prendre le problème au sérieux, ou, pour être plus juste, ne sait trop comment y remédier. 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.

Sur le plan des explications, on en retrouve cinq principales : (1) la conjoncture²⁹ ; (2) la perte de compétitivité de l'industrie

²⁸ Par exemple, en 2006, le déficit commercial (marchandises) a atteint, selon les premières estimations, 836 milliards de \$ et 764 milliards si l'on tient compte des services dont la balance demeure fortement excédentaire, soit près de 6 % du PIB. Rares sont les pays avec lesquels les États-Unis n'ont pas un déficit : Chine (233 milliards), 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). 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 ».

²⁹ 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 Chine. 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).

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 ; (3) la globalisation, avec ses délocalisations et l'externalisation des activités vers les pays émergents, dans les services en particulier ; (4) la faiblesse du taux d'épargne national, le taux d'épargne négatif des ménages et le déficit public, et enfin, (5) le désordre sur les marchés des changes. Aucune de ces explications n'est cependant 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 de la part 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.

Les scénarios

Le moins qu'on puisse dire est que le président Bush a peu de choses à mettre sur la table et qu'en tout état de cause, il ne peut plus comme il l'a fait jusqu'ici traiter avec légèreté les problèmes de l'emploi, des relations avec la Chine et du déficit. Le renouvellement du *fast track* a toujours été une opération de persuasion difficile, mais, depuis les années 1990, il est devenu une affaire à hauts risques qui nécessite beaucoup de doigté, beaucoup de capacité de persuasion. Le temps n'est plus où pour faire deux pas en avant, il fallait faire un pas en arrière. Le Congrès veut davantage ; il veut de résultats, dans l'intérêt des milieux d'affaires certes, mais surtout dans l'intérêt de la population. Vus de l'extérieur, les déchirements politiques qui entourent désormais chaque renouvellement ne sont pas de nature non plus à redorer le blason du statut de grand timonier du libre-échange que se sont donnés les États-Unis, encore moins de nature 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 ?

Le libéralisme poussé à l'extrême a toujours été un terreau fertile pour le populisme et le repli sur les valeurs traditionnelles. Il ne s'agit pas de sous-estimer ce courant conservateur, ni la capacité de ceux qui s'en réclament de mobiliser l'opinion publique et le Congrès, surtout lorsqu'il est question de sécurité ou des valeurs profondes de l'Amérique. Il est puissant et est à l'origine de nombreux projets de loi protectionnistes qui, fort heureusement, finissent par mourir au Feuilleton. Jusqu'à présent, ce courant a pu être contenu et, si son problème est d'être atteint du syndrome de Tchernobyl, porté qu'il est à croire que, tout comme dans le cas du nuage de Tchernobyl qui se serait arrêté à la frontière de la France, la globalisation n'affecterait pas les États-Unis, il a des racines profondes et sa capacité d'entraver le libre-échange officiel est

bien réelle. C'est néanmoins à un autre niveau qu'il faut placer le débat : sur le terrain du libre-échange lui-même.

Dans un article publié à l'automne 2005³⁰, 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, qui a entraîné, dans un premier temps, un transfert d'autorité du Congrès 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 pour première conséquence de dissoudre le contrôle démocratique des élus sur les déterminants de la politique commerciale et, pour seconde, de faire reculer le pouvoir de réglementation des États au profit de cette autorité supranationale que serait l'OMC.

Depuis 1934, la politique commerciale américaine est, en effet, radicalement tournée vers l'ouverture des marchés et l'expansion des échanges internationaux, et le libre-échange est profondément enraciné dans les institutions. Sur ce point, Kirshner a raison : la politique commerciale américaine est portée par une seule logique : l'expansionnisme ou, pour reprendre sa formule, le globalisme. C'est cette logique qui fait de l'ouverture des marchés une fin en soi, du monde une extension de la société de marché américaine et de la concurrence le seul régulateur des intérêts particuliers. Par contre, il erre sur deux points. D'une part, 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. D'autre part, 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.

D'une manière comme d'une autre, le libre-échange radical doit composer avec le « souverainisme » des conservateurs, de même qu'avec le cadre démocratique et l'équilibre des pouvoirs qui caractérisent les institutions américaines. Toutefois, il ne s'agit là que d'une partie du problème. Plus fondamentalement, il doit aussi composer avec les préoccupations de la population et, surtout, avec un autre courant libéral : le courant mélioriste.

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. Qui plus est, 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. Pour le courant libre-échangiste radical, la question de choisir entre le *free trade* et le *fair trade* ne devrait même pas se poser³¹ : 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, bien que défendu par certains *think tanks* comme le CATO Institute par exemple, reste malgré tout beaucoup trop idéologique et trop déconnecté des réalités quotidiennes pour avoir grande écoute. Néanmoins, sous une forme atténuée, il rejoint aussi bien les nostalgiques de la puissance que les milieux d'affaires dont les regards sont davantage tournés vers

³⁰ Orin Kirshner, « Triumph of Globalism: American Trade Politics », *Political Science Quarterly*, vol. 120, n°3, automne 2005, pp. 479-503.

³¹ Daniel W. Drezner, *U.S. Trade Strategy. Free versus Fair*, Washington, Council on Foreign Relations, juin 2006, pp. 64-65.

l'étranger que vers ce qui se passe aux États-Unis. Il a donné lieu également à plusieurs propositions de réforme institutionnelle. L'une d'entre elles consisterait à soustraire la politique commerciale à l'influence nocive du Congrès et, pour ce faire, de rendre la procédure du *fast track* permanente³². Pour contourner les problèmes d'ordre constitutionnel, ses défenseurs suggèrent l'ajout de deux conditions : premièrement, toute négociation devrait être soumise à l'approbation préalable du Congrès ; et, deuxièmement, les accords commerciaux devraient quand même être approuvés par le Congrès, mais sur la base de leur seul mérite économique.

Tous les présidents ont cherché, mais sans succès, à aller dans cette direction, le président Bush sans doute plus que tout autre, peu enclin qu'il a été jusqu'ici à composer avec la minorité démocrate et à faire des concessions lorsqu'il est question de la liberté ou de la sécurité des États-Unis. Avec l'élection d'un Congrès majoritairement démocrate, la donne vient radicalement de changer. Les Démocrates entendent non seulement réaffirmer le pouvoir de réglementation que la Constitution donne au Congrès lorsqu'il est question de commerce avec l'étranger, mais également modifier en profondeur les orientations de la politique commerciale américaine pour à la fois en améliorer le contenu sur le plan social, mieux répondre aux préoccupations des citoyens et redonner aux États-Unis le rôle que le courant mélioriste, de Roosevelt à Clinton, en passant par Kennedy et Carter, a toujours voulu leur voir jouer dans les affaires internationales, soit celui d'être les promoteurs d'un ordre international qui, pour être libéral et libre-échangiste, doit également être porteur de progrès social.

³² Voir à ce sujet, C. Fred Bergsten, « The Need for New Fast Track Legislation », Testimony before the Committee on 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.

Pour dire les choses simplement, les Démocrates, du moins les plus progressistes d'entre eux, veulent soumettre le renouvellement de l'autorité de négocier au respect de quatre 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 particulier. Les premières propositions qui ont été déposées le 27 mars par Charles B. Rangel et Sander Levin vont clairement dans ces nouvelles directions³³. Elles sont regroupées sous cinq titres : (1) l'amélioration du niveau de vie et l'ouverture de nouveaux marchés ; (2) le soutien financier et éducatif des travailleurs, des fermiers et des entreprises, particulièrement dans l'industrie ; (3) l'ouverture des grands marchés pour créer des occasions d'affaires et relever les niveaux de vie aux États-Unis et à l'étranger ; (4) la création d'un programme stratégique de formation et d'aide pour promouvoir l'éducation, le recyclage, la sécurité sociale et les pensions ; et (5) la réhabilitation de la diplomatie commerciale et le renforcement de la sécurité nationale.

Ces propositions recourent, bien entendu, certaines des préoccupations des milieux conservateurs, voire protectionnistes ; elles sont néanmoins modérées et ne remettent pas en question les principes généraux de la politique commerciale américaine, ni ses grandes priorités lorsqu'il est question d'ouverture des marchés ou de sécurité. Par

³³ *A New Trade Policy for America*, http://www.house.gov/apps/list/press/mi12_levin/pr032707.html

contre, ce qui fait leur originalité, c'est qu'elles entendent remplacer le libre-échange exacerbé actuel par une autre forme de libre-échange, que nous pouvons qualifier d'*accompagné*, qui ouvre la voie à une meilleure redistribution des gains du commerce, à une plus grande prise en compte des préoccupations des citoyens et, à un autre niveau, à plus d'ouverture de la part des États-Unis dans leurs relations avec les autres pays, voire même à un New Deal global comme certains en ont déjà avancé l'hypothèse à l'époque de Clinton³⁴. Le point positif, c'est que le temps du libre-échange exacerbé est terminé et le débat sur les clauses sociales et les normes internationales du travail relancé. Mais, ne péchons toutefois pas par excès d'optimisme. Le débat qui s'annonce sera très dur et donnera lieu à de multiples alliances et marchandages, parfois contre-nature, entre les trois courants du libéralisme américain que sont le courant nationaliste conservateur, le courant radical et le courant mélioriste, celui des *liberals*. Avec toujours en embuscade les milieux d'affaires « globalistes » qui veulent aussi faire entendre leur voix et, par l'entremise d'une nouvelle coalition, la *Trade for America Coalition*, faire pression sur le Congrès, .

La renégociation des chapitres du travail dans les accords de libre-échange signés avec la Colombie et le Pérou sera un premier test de l'ouverture annoncée de part et d'autre, mais le temps est compté et une première date critique, celle du 1^{er} avril, vient d'être passée. Quatre grands scénarios sont possibles³⁵. Deux scénarios extrêmes : (1) la fin de la procédure de la TPA et (2) son octroi permanent. Et entre les deux, deux scénarios intermédiaires : (3) son extension temporaire pour permettre de poursuivre les négociations de l'OMC et (4)

son renouvellement sous haute surveillance. Le plus probable est sans doute le troisième, mais le risque est aussi très grand qu'à défaut de trouver un compromis politique entre le Congrès et le Président, rien ne se produise d'ici les élections présidentielles et que la politique commerciale américaine soit à nouveau paralysée pour de nombreuses années. Et comme le montrent les votes sur les accords de commerce pris dans le passé par les membres du Comité sénatorial des Finances et du sous-comité du commerce du Comité des voies et moyens (tableaux 2 et 3), le risque est très réel.

³⁴ Terry Collingsworth, J. William Goid et Pharis J. Harvey, « Time for a Global New Deal », *Foreign Affairs*, vol. 73, n°1, janvier/février 1994, pp. 8-13.

³⁵ 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.

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>				
Èm. 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.

Tableau 2. Composition du sous-comité sur le commerce et votes sur les lois commerciales

Comité des voies et moyens	Cote CATO* (%)	Chili 2003	Sing. 2003	Aust. 2004	ALEAC 2005	Oman 2006	VN-Pref. 2006	Fast Tr. 1998	Trade A. 2002	
Charles B. Rangel (Pr.) D	39	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	
<i>Sous-comité sur le commerce</i>										
Sander M. Levin (Pr.) D	33	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	
John S. Tanner	D 50	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
John B. Larson	D 41	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non élé ou n'a pas voté	Non	
Earl Blumenauer	D 59	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non élé ou n'a pas voté	Non	
Bill Pascrell Jr.	D 28	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	
Stelley Berkley	D 28	Non élé ou n'a pas voté	Non élé ou n'a pas voté	Oui	Non	Non	Oui	Non élé ou n'a pas voté	Non	
Joseph Crowley	D 50	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non élé ou n'a pas voté	Non	
Chris Van Hollen	D	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non élé ou n'a pas voté	Non élé ou n'a pas voté	
Kendrick Meek	D	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non élé ou n'a pas voté	Non élé ou n'a pas voté	
Wally Herger	R 59	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
Jerry Weller	R 39	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	
Ron Lewis	R 44	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
Kevin Brady	R 56	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
Thomas M. Reynolds	R 50	Oui	Oui	Non élé ou n'a pas voté	Oui	Oui	Oui	Non élé ou n'a pas voté	Oui	
Kenny C. Hukshof	R 44	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	

■ Non
■ Oui
■ Non élu ou n'a pas voté

* : décembre 2002

Tableau 3 : Composition du Comité des finances du Sénat 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	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
John D. Rockefeller	D	17	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non
Kent Conrad	D	17	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non
Jeff Bingaman	D	42	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
John F. Kerry	D	33	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Blanche L. Lincoln	D	58	Oui	Oui	Oui	Non élu ou n'a pas voté	Oui	Oui
Ron Wyden	D	33	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Chrales E. Schumer	D	25	Oui	Oui	Non	Non	Non élu ou n'a pas voté	Non
Debbie Stabenow	D	17	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non
Maria Cantwell	D	42	Oui	Oui	Oui	Non élu ou n'a pas voté	Non élu ou n'a pas voté	Oui
Ken Salazar	D		Non élu ou n'a pas voté	Non élu ou n'a pas voté	Non	Oui	Non élu ou n'a pas voté	Non élu ou n'a pas voté
Charles Grassley	R	83	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Orrin G. Hatch	R	83	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Trent Lott	R	67	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Olympia J. Snowe	R	58	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui
Jon Kyl	R	92	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Craig Thomas	R	92	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Gordon Smith	R	58	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Jim Bunning	R	75	Oui	Oui	Oui	Oui	Non élu ou n'a pas voté	Oui
Mike Crapo	R	75	Non	Non	Non	Oui	Non élu ou n'a pas voté	Oui
Pat Roberts	R	92	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

■ Non
■ Oui
■ Non élu ou n'a pas voté

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