



Agence de coopération et d'information  
pour le commerce international

21 novembre 2006

**Rapport sur la *Flash Meeting* de l'ACICI :**  
**Les élections à mi-mandat aux Etats-Unis et  
l'avenir du Mandat pour la promotion des échanges  
commerciaux (TPA)**

vendredi 10 novembre 2006, 10h – 13h  
Salle CR II, Centre William Rappard

## **I. Introduction**

1. L'ACICI a tenu une *Flash Meeting* sur les résultats des élections à mi-mandat de 2006 aux Etats-Unis et sur la question de savoir si, et dans quelle mesure, la nouvelle majorité démocrate au Congrès aurait une incidence sur deux questions directement liées aux progrès réalisés dans le cadre du Programme de travail de Doha : l'extension du Mandat pour la promotion des échanges commerciaux (en anglais *Trade Promotion Authority* – TPA), connu auparavant comme la procédure d'approbation accélérée (*fast track*), et le renouvellement, voire le remaniement, de la Loi sur l'agriculture de 2002. M. Craig VanGrasstek, Directeur exécutif du programme Commerce et négociations à la *John F. Kennedy School of Government*, Université de Harvard, et Président de *Washington Trade Reports*, a passé en revue ces questions et d'autres aspects relatifs à la politique commerciale des Etats-Unis lors de sa présentation.

## **II. Le TPA et d'autres questions commerciales des Etats-Unis — M. Craig VanGrasstek**

2. C'est à travers l'examen de cinq questions que M. VanGrasstek a décrit le contexte politique actuel des Etats-Unis et l'avenir du programme commercial américain, dont le TPA : (i) où se situent les résultats des élections américaines de 2006 par rapport au comportement électoral antérieur observé lors des deuxièmes élections à mi-mandat de présidents en cours de deuxième mandat ; (ii) pourquoi les élections ont-elles entraîné le transfert du pouvoir des Républicains vers les Démocrates ; (iii) quelles seront les répercussions de ce transfert sur la politique commerciale américaine ; (iv) qui sont les nouveaux principaux décideurs au sein du Congrès et quelles sont leurs positions vis-à-vis du commerce ; et (v) que

pouvons-nous attendre d'un renouvellement du TPA et quand connaîtrons-nous les résultats.

### **A. Comportement électoral antérieur et les élections de 2006**

3. Les Américains ont affiché leur préférence historique pour un gouvernement divisé en restituant le pouvoir au Parti démocrate à la Chambre des représentants et au Sénat. Durant la plupart des douze dernières années, ce parti avait été minoritaire dans les deux chambres. Passant en revue le comportement électoral antérieur aux Etats-Unis, M. VanGrasstek a souligné que la victoire électorale remportée par les Démocrates ne représentait en aucun cas un événement historique exceptionnel. L'histoire récente montre que des présidents en cours de deuxième mandat ont subi, en moyenne, une perte de 29 sièges pour leur parti lors d'élections congressionnelles tenues au milieu de leur second mandat. En date du 21 novembre 2006, le Parti républicain du Président Bush a perdu 30 sièges<sup>1</sup>.

### **B. Les motifs de la défaite du Parti républicain**

4. M. VanGrasstek a indiqué que les questions de politique commerciale n'avaient pas occupé une place importante dans les campagnes électorales des candidats pour la Chambre et le Sénat. Selon lui, le transfert de pouvoir s'expliquerait plutôt par le taux de désapprobation élevé de beaucoup de citoyens américains face à un Congrès républicain considéré comme improductif et enclin à la corruption, par la guerre en Irak et par l'impopularité générale du Président Bush.

### **C. Le changement de pouvoir et ses incidences sur la politique commerciale des Etats-Unis**

5. Le gouvernement par la majorité dans les deux chambres signifiera un transfert de pouvoir important étant donné que les Démocrates prendront le contrôle de la présidence des commissions du Congrès. Les présidents fixent la totalité de l'ordre du jour législatif. Un président de commission peut présenter des projets de loi aux commissions et décider en définitive si l'ensemble du Congrès se prononcera dessus. En ce qui concerne les questions de politique commerciale, les commissions les plus importantes sont la commission des Voies et moyens de la Chambre, la commission de l'Agriculture de la Chambre, la commission des Finances du Sénat et la commission de l'Agriculture du Sénat.

6. M. VanGrasstek a présenté un aperçu des prochaines décisions du Congrès en matière de politique commerciale. Certaines d'entre elles seront examinées lors de la session « inter-régime » du Congrès, avant l'inauguration du 110<sup>e</sup> Congrès, récemment élu, qui aura lieu début 2007. Les questions en cours comprennent l'établissement de relations commerciales normales permanentes avec le Vietnam ; l'expiration, en décembre 2006, du Système généralisé de préférences (SGP) américain et des préférences commerciales pour les pays andins ; les accords de libre-échange (ALE) avec le Pérou et la Colombie ; les

---

<sup>1</sup> Six courses électorales n'ont toujours pas abouti en raison de seconds tours ou de résultats serrés nécessitant un nouveau comptage des voix.

préférences spéciales dont bénéficient le Bassin des Caraïbes et l'Afrique subsaharienne ; le TPA ; et, enfin, la Loi sur l'agriculture.

7. Beaucoup espèrent que le Congrès démocrate nouvellement élu modifiera considérablement l'orientation de la politique commerciale. Toutefois, l'orateur a soutenu que bien que les Démocrates aient été moins favorables aux positions de libre-échange que les Républicains depuis les années 70, les votes au sein du Congrès ont souvent été divisés en fonction du type de question commerciale traitée plutôt qu'en fonction de l'affiliation à un parti. Lorsqu'il a analysé le comportement électoral antérieur, M. VanGrasstek a trouvé que Démocrates et Républicains apportaient un soutien approximativement équivalent aux accords commerciaux multilatéraux et aux ALE conclus avec la plupart des pays du Moyen Orient. De façon générale, les Républicains soutiennent davantage les mesures dites de préférence pour les pays en développement que les Démocrates. Les divisions partisans sont les plus grandes s'agissant de la question d'accorder un TPA.

#### **D. Les chefs de file du 110<sup>e</sup> Congrès**

8. M. VanGrasstek a passé en revue les personnages clés qui occuperont vraisemblablement les postes les plus importants au sein du nouveau Congrès et a présenté leurs vues en matière de politique commerciale.

9. La future présidente de la Chambre des représentants, **Nancy Pelosi**, a des prises de position antérieures mixtes en matière de questions commerciales. M. VanGrasstek a considéré que certaines des décisions électorales qu'elle a prises dans le passé ont pu être influencées par des considérations politiques partisans plutôt que par des objections de substance liées à des questions de politique.

10. D'après M. VanGrasstek, **Charles Rangel**, qui sera sans doute le prochain président de la commission des Voies et moyens de la Chambre, est plutôt protectionniste. D'autre part, M. Rangel souligne régulièrement qu'il est important d'améliorer les normes du travail et la protection de l'environnement par le biais d'accords et préférences commerciaux pour les pays africains et des Caraïbes. Il a toutefois fait remarquer que l'administration de M. Rangel a déclaré qu'elle pourrait être favorable au renouvellement du TPA moyennant l'inclusion de conditions « appropriées ».

11. **Collin Peterson**, le nouveau président de la commission sur l'Agriculture de la Chambre a voté contre la plupart des projets de loi commerciaux durant les dix dernières années, y compris le TPA. Toutefois, M. VanGrasstek est d'avis que M. Peterson, en tant que membre du Congrès, ne sera pas contre le renouvellement de la Loi sur l'agriculture qui pourrait, selon le conférencier, faciliter la conclusion du Cycle de Doha.

12. L'orateur a également fait référence à **Max Baucus**, président de la commission des Finances du Sénat, qui est, selon lui, plutôt favorable au libre-échange à condition que des consultations appropriées se tiennent avec le Congrès. Enfin, **Tom Harkin**, président de la commission de l'Agriculture du

Sénat, a tendance à adopter des positions protectionnistes en matière de questions commerciales.

### **E. Perspectives de renouvellement du TPA**

13. L'intervenant a passé en revue certains des facteurs pouvant accroître ou réduire les perspectives de renouvellement du TPA par un Congrès sous contrôle démocrate. Des progrès importants, réalisés dans le cadre des négociations de Doha à Genève, par exemple, pourraient convaincre le Congrès de renouveler le Mandat pour la promotion des échanges commerciaux. D'autres facteurs comprennent les résultats de l'économie américaine ; la question de savoir si les Etats-Unis souhaitent que les négociations de Doha se poursuivent ; et, peut-être surtout le degré de coopération entre les organes exécutif et législatif. Si les Démocrates et les Républicains manœuvrent tous deux de façon agressive pour se placer avantageusement dans les élections de 2008, les chances de renouvellement du TPA seront moindres. Il en sera de même si l'administration Bush refuse d'inclure certaines requêtes de législateurs démocrates dans les accords commerciaux (telles que les normes relatives au travail et à l'environnement).

14. M. VanGrasstek a passé en revue les différentes formes sous lesquelles la loi sur le TPA a été adoptée par le Congrès des Etats-Unis. Parfois, le TPA a été accordé au Président moyennant certaines conditions telles que maintenir inchangées les lois antidumping ou protéger certaines industries sensibles. A l'avenir, ce type de marchandage comportera sans doute des conditions similaires ainsi que d'autres, plus récentes, comme l'établissement de normes relatives au travail et à l'environnement dans les négociations commerciales et l'adoption de certaines mesures en ce qui concerne la Chine. Une autre forme de la loi sur le TPA, adoptée en 1993, prévoyait une extension limitée du TPA. Un rejet catégorique du TPA pourrait constituer une dernière possibilité si les chefs de file de la Chambre et du Sénat, ayant présent à l'esprit les élections présidentielles de 2008, ne veulent pas que le Président obtienne des résultats positifs.

### **III. Discussion**

15. Certains participants ont demandé à l'orateur ce qu'il pensait des chances de collaboration bipartite sur les questions de politique commerciale au sein du 110<sup>e</sup> Congrès et quel pourrait être le calendrier pour le renouvellement du TPA. Un représentant s'est demandé quelle place occuperait la politique commerciale dans les élections présidentielles américaines de 2008.

16. Selon M. VanGrasstek, certains signes laissent à penser qu'il y aurait moins de coopération entre les partis au sein du 110<sup>e</sup> Congrès. Un grand nombre de Républicains et de Démocrates modérés n'ont pas été réélus. Les opinions des membres du Congrès nouvellement élus en matière de commerce seront connues, pour la première fois, lors du vote sur l'ALE avec le Pérou qui devrait se tenir en 2007. En ce qui concerne le renouvellement du TPA, l'orateur est d'avis que même dans le meilleur des cas, à savoir une avancée rapide des négociations de Doha, un projet de loi ne sera pas présenté au Congrès avant l'automne 2007. Quant aux élections présidentielles de 2008, M. VanGrasstek a

répondu que si l'économie américaine continuait à obtenir de bons résultats, la politique commerciale ne jouerait probablement pas un rôle majeur. Les candidats favorisés à l'heure actuelle pour les deux partis, M. John McCain et Mme Hillary Clinton, ne favorisent pas des positions protectionnistes à l'égard du commerce. Il a ajouté que les Etats-Unis n'avaient pas élu de Président de tendance protectionniste depuis 1932.

17. Le Dr. Esperanza Durán, Directeur exécutif de l'ACICI, a demandé pourquoi M. VanGrasstek pensait qu'un renouvellement de la Loi sur l'agriculture des Etats-Unis, en vigueur actuellement, faciliterait la conclusion des négociations de Doha sachant que celles-ci ont été suspendues en raison d'un désaccord en matière d'agriculture et qu'une nouvelle loi sur l'agriculture, d'après certains commentateurs, permettrait d'effectuer de plus grandes dépenses en matière de soutien à l'agriculture, ce qui n'est pas le cas avec la présente loi. M. Sergio Delgado, Conseiller senior questions commerciales à l'ACICI, a souhaité en savoir plus sur le pouvoir et l'inclination des membres individuels du Congrès à influencer les négociateurs commerciaux américains afin de demander la protection de certains produits de base.

18. L'orateur a indiqué qu'il se pourrait que les membres de l'OMC préfèrent affronter un « danger connu » plutôt que de devoir partir de zéro sur la base d'une nouvelle Loi sur l'agriculture qui pourrait contribuer à élever le niveau actuel des subventions à l'agriculture. Il a confirmé que l'influence des membres individuels du Congrès a toujours été déterminante sur la position du Représentant des Etats-Unis pour les questions commerciales (USTR) dans les négociations commerciales. Les présidents des diverses commissions, en particulier, ont très bien réussi à exercer des pressions en vue d'obtenir des conditions favorables pour les produits de base d'intérêt pour leurs électeurs. Compte tenu de cela, il s'attendait à ce que la viande de porc et le sucre, entre autres, demeurent des priorités essentielles du programme de négociation du Représentant des Etats-Unis pour les questions commerciales.

19. Un autre participant a demandé à quel type de conditionnalités on pouvait s'attendre au cas où un renouvellement du TPA était envisagé par les Démocrates. Il a également cherché à savoir pourquoi le Représentant des Etats-Unis pour les questions commerciales semblait accorder moins d'importance aux négociations sur le commerce des services qu'à celles relatives à l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) et à l'agriculture même si, auparavant, le commerce international des services revêtait une importance cruciale pour les Etats-Unis.

20. M. VanGrasstek a répondu que si les Démocrates envisagent de renouveler le TPA, ils imposeront vraisemblablement des conditions liées aux lois sur les mesures correctives commerciales (mesures antidumping), aux normes du travail et de l'environnement et à la protection des produits de base agricoles sensibles. En ce qui concerne les services, il a expliqué que peu de personnes aux Etats-Unis s'attendent à ce que le Cycle de Doha produise une réelle libéralisation des services au niveau multilatéral, particulièrement avec la méthode positive pour l'inscription des engagements dans les listes. Dans la pratique, apparemment, la plupart des pays consolident les pratiques qu'ils appliquent, sans qu'il n'y ait de véritable libéralisation. Par conséquent, le groupe de pression

américain en matière de services concentre ses efforts sur la libéralisation des services dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux.

#### **IV. Acronymes**

ALE	Accord de libre-échange
AMNA	Accès aux marchés pour les produits non agricoles
SGP	Système généralisé de préférences
TPA	Mandat pour la promotion des échanges commerciaux
USTR	Représentant des Etats-Unis pour les questions commerciales