



Agence de coopération et d'information  
pour le commerce international

février 2009

**Rapport sur la *Flash Meeting* de l'ACICI :**  
**La politique commerciale de l'administration Obama**

2 février 2009, 10h – 12h30  
Centre de conférences de Varembe, 9 rue de Varembe, Salle A

## **I. Introduction**

1. En réponse à plusieurs demandes de ses Membres participants concernant l'orientation future de la politique commerciale des Etats-Unis sous l'administration Obama, l'ACICI a organisé début février 2009 une *Flash Meeting* afin d'évaluer les conséquences du récent changement de gouvernement aux Etats-Unis et a invité le Professeur Craig VanGrasstek<sup>1</sup> à faire part de son point de vue. En sa qualité d'expert des questions commerciales basé à Washington et fort de plus de 40 années d'expérience, le Dr. VanGrasstek est bien placé pour commenter ce que la nouvelle administration Obama est susceptible d'apporter à la politique commerciale américaine et les éventuelles implications pour le débat sur le commerce mondial. La *Flash Meeting*, à laquelle ont participé plus de cent personnes, a été ouverte par le Dr. Esperanza Durán, Directrice exécutive de l'ACICI. Après avoir souhaité la bienvenue aux participants et présenté l'intervenant, elle a débuté la réunion en analysant la crise économique actuelle et les signes récents de protectionnisme, en particulier les campagnes très discutées préconisant l'achat de produits nationaux ou, dans le cas précis des Etats-Unis, la clause « Buy American » (« Achetez américain ») du plan de relance de l'économie. Tous les partenaires commerciaux ont soulevé des questions capitales sur l'orientation de la future politique commerciale américaine et les répercussions à Genève, notamment pour l'avenir des négociations de Doha, actuellement au point mort.

## **II. Objectifs et synthèse de la réunion**

2. Préalablement à la *Flash Meeting*, le Dr. VanGrasstek avait communiqué cinq questions auxquelles sa présentation s'efforcerait de répondre : (i) Le Président Obama a-t-il reçu un mandat en matière de politique commerciale ? ;

---

<sup>1</sup> Le Dr VanGrasstek enseigne actuellement la politique commerciale à la John F. Kennedy School of Government de l'Université de Harvard et à l'Université de Georgetown.

(ii) Quelles sont les implications du rétablissement d'un gouvernement unifié ? ;  
(iii) Quelle est l'importance et la situation actuelle du mandat pour la promotion des échanges commerciaux (TPA) ? ; (iv) Quelles sont les autres questions et priorités en suspens dans la politique commerciale des Etats-Unis ? ; et (v) Quels sont les acteurs principaux qui définiront la politique au cours des deux prochaines années ?

3. A partir d'une étude de cas de la clause « Buy American » du plan de relance de l'économie américaine et de cinq questions destinées à montrer ce qui pourrait ressortir de l'administration Obama, le Dr. VanGrasstek a livré une analyse très approfondie du contexte politique actuel et du programme de la nouvelle administration. D'après lui, la politique commerciale des Etats-Unis sera marginalisée et traitée de manière épisodique sans beaucoup évoluer pendant au moins les deux prochaines années. A moins que Genève n'intervienne pour imposer la question avec un résultat imminent dans les négociations de Doha, la priorité de l'administration Obama sera la politique commerciale liée aux marchés publics et la relance économique et non pas la politique commerciale en tant que telle. Toutefois, les Démocrates ont en général bien accueilli les accords multilatéraux et pourraient continuer à le faire, alors que pour d'autres types d'accords ils ont la réputation d'être moins favorables au commerce. Compte tenu de l'environnement économique et politique actuel, le moment n'est guère opportun pour qu'un pays en développement négocie un accord de libre-échange (ALE) avec Washington. Malgré les craintes récentes à l'égard de la clause « Buy American » du plan de relance, il est peu probable que les Etats-Unis connaissent une montée du protectionnisme. L'administration Obama pourrait s'appuyer sur des failles dans la législation pour accorder des exceptions. Cela étant, la capacité du Congrès à continuer à contrarier et à modifier les propositions du Président en matière de commerce risque de se traduire par des différends commerciaux à l'avenir.

### III. Etude de cas de la clause « Buy American »

4. Au début de sa présentation<sup>2</sup>, le Dr. VanGrasstek s'est intéressé à la très récente clause « Buy American » du projet de relance de l'économie américaine, qui avait été très critiquée par le Canada et l'Europe notamment en raison de sa nature « protectionniste ».

5. En apparence, l'expression « Buy American » dans le plan de relance de l'économie américaine semble laisser entrevoir une montée du protectionnisme mais le Dr. VanGrasstek a relevé des subtilités dans le texte du projet de loi qui tempèreront son application stricte.

6. L'article 1110 du projet de loi intitulé « *American Recovery and Reinvestment de 2009* » comporte en particulier trois exceptions : la première, incluant une condition qui prévoit une faille dans la formulation au demeurant très protectionniste, est autorisée dans les cas où l'application de la clause « Buy American » « *serait en contradiction avec l'intérêt général* ». Compte tenu des

---

<sup>2</sup> Présentation disponible en ligne :  
[http://www.acici.org/ppt/02\\_02\\_09/2009Presentation\\_fr\\_files/frame.htm](http://www.acici.org/ppt/02_02_09/2009Presentation_fr_files/frame.htm)

particularités de la loi américaine sur les achats publics, cette phrase formulée de manière vague signifie pour l'essentiel que, si un accord gouvernemental assorti d'une exception générale à la Loi *Buy American* existe entre les Etats-Unis et un autre pays, alors ce dernier est exempté. Par conséquent, les pays signataires de l'*Accord sur les marchés publics* (AMP) de l'OMC ou ceux dont les accords de libre-échange avec les Etats-Unis comportent des dispositions relatives aux marchés publics ainsi que deux groupements de pays qui bénéficient d'un régime spécial, à savoir les bénéficiaires de l'Initiative du Bassin des Caraïbes et les pays les moins avancés (PMA), sont tous dispensés de la clause « Buy American ». L'exception au titre de l'intérêt général suffirait à permettre à l'administration Obama de rechercher et d'accorder des exceptions à ces pays.

7. En substance, la Loi *American Recovery and Reinvestment* de 2009 permet une discrimination à l'encontre des pays du groupe des BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) et a vu le jour en raison de l'accroissement rapide des importations d'acier en provenance de ces pays ces dix dernières années. Pour l'essentiel, ce projet de loi vise semble-t-il précisément à restreindre les importations en provenance de la Chine. L'étude de cet exemple permet de dégager les points clés suivants :

- L'administration donnera la priorité aux questions liées au commerce et non pas à la politique commerciale en tant que telle ;
- L'administration Obama n'a pas fait figurer la clause « Buy American » dans le plan de relance ;
- Bien qu'ils soient considérés comme plus tournés vers le libre-échange que les Démocrates, les Républicains peuvent tout autant soutenir le nationalisme économique que les Démocrates ;
- Les Républicains ont voté à l'unanimité en faveur de la clause « Buy American » à l'instar de leurs collègues Démocrates à la Commission chargée de l'ouverture des crédits de la Chambre des Représentants ;
- Le Mandat pour la promotion des échanges commerciaux (TPA – *Trade Promotion Authority*), désigné auparavant sous le terme « procédure d'approbation accélérée » (*fast track*), apporte deux garanties :
  - Le projet de loi est voté 90 jours après sa présentation.
  - Il ne peut pas être modifié après sa présentation officielle.

#### **IV. Question 1 : Le Président Obama a-t-il reçu un mandat en matière de politique commerciale ?**

8. Non. L'élément moteur de l'élection de Barack Obama a été la récession. Pendant sa campagne, il n'a manifesté qu'un intérêt très limité pour le commerce et n'a pris aucune véritable position sur la politique commerciale. En réalité, la politique commerciale n'a été qu'un aspect très secondaire dans l'esprit des électeurs américains l'an dernier : seul un pour cent (sondage Pew Center) des personnes interrogées a estimé qu'il s'agissait d'une question importante, ce qui s'est vérifié pour la plupart des élections américaines. Le Sénateur Obama n'a fait aucune promesse de nature protectionniste durant sa campagne. Il n'a pas non plus laissé entendre que le commerce serait une priorité. La vieille histoire de

Washington attendant un résultat de Genève et de Genève attendant que Washington lui octroie un mandat de négociation pourrait se poursuivre, tout simplement parce que le commerce n'est pas une priorité pour l'administration Obama.

## **V. Question 2 : Quelles sont les implications du rétablissement d'un gouvernement unifié ?**

9. Un gouvernement unifié (domination par un parti de la Présidence, de la Chambre des Représentants et du Sénat) n'est ni une condition nécessaire ni une condition suffisante pour une politique commerciale efficace mais il facilite grandement la gestion des relations entre les trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire).

10. Il est raisonnable de supposer qu'il sera plus facile au Président Obama d'élaborer la politique commerciale s'il doit ou veut le faire puisque les Démocrates dominent les trois pouvoirs. Toutefois, la politique commerciale est la prérogative du pouvoir législatif aux Etats-Unis et le Président des Etats-Unis peut définir la politique commerciale uniquement si le Congrès lui délègue ce pouvoir sous la forme du TPA. Le Président Clinton a connu son seul véritable succès en matière de politique commerciale lorsque les Démocrates étaient majoritaires au Congrès. Le Président Bush a eu la chance de pouvoir compter sur un Congrès dominé par les Républicains pendant six des huit années de ses deux mandats et son succès en matière de politique commerciale a coïncidé avec cette période. Il a subi des échecs au moment où les Démocrates sont redevenus majoritaires au Congrès.

## **VI. Question 3 : Quelle est l'importance et la situation actuelle du mandat pour la promotion des échanges commerciaux (TPA) ?**

11. Le TPA a en substance été créé pour éviter que les résultats des négociations commerciales fassent l'objet de modifications ou de tentatives de blocage de la part du Congrès américain. Cependant, c'est le Congrès qui définit les objectifs de négociation du TPA. Par conséquent, bien que les autres pays préfèrent manifestement que les Etats-Unis négocient avec le TPA, il convient de noter que le contrôle du Congrès ne peut être totalement supprimé. Le dernier TPA a expiré au milieu de l'année 2007, sans que les Etats-Unis ne fassent preuve de beaucoup d'enthousiasme pour le renouveler.

12. Des membres stratégiques du Congrès ont indiqué que, si les négociations à Genève débouchent sur un accord, alors ils s'attaqueront au processus de prolongation du TPA. Cela fait toutefois partie du problème : il y a un manque de détermination, à Genève pour boucler les négociations ainsi qu'à Washington pour chercher à renouveler le TPA dans l'immédiat.

13. Personne ne sait si le Président Obama cherchera à sortir d'impasses telles que les négociations de Doha en demandant le renouvellement du TPA. Les

auditions préalables à l'entérinement de la nomination de Ron Kirk (qui a tendance à être favorable au commerce en général) au poste de Représentant des Etats-Unis pour les questions commerciales pourraient donner des indications.

## **VII. Question 4 : Quelles sont les autres questions et priorités en suspens dans la politique commerciale des Etats-Unis ?**

14. Il est difficile de savoir si l'expiration de certains programmes commerciaux préférentiels comme les Systèmes généralisés de préférences (SGP) pour les PMA contribuera à dynamiser la politique commerciale. Le Dr. VanGrasstek a fourni des documents dont un tableau exhaustif<sup>3</sup> qui décrit les Programmes commerciaux préférentiels actuels des Etats-Unis classés par ordre d'expiration prévue des autorisations des programmes.

15. L'avenir des ALE dont a hérité la nouvelle administration comme celui signé avec le Panama et la Corée pourrait être plus prometteur, en attendant l'adoption du côté de la Corée. L'un des événements les plus intéressants est le fait que les négociations relatives à l'Accord transpacifique de partenariat ont été élargies pour inclure de nouveaux partenaires : le Brunei, la Nouvelle-Zélande et le Vietnam, avec des accords commerciaux potentiels pour chacun. Cependant, l'activité de l'administration Obama en matière de nouveaux ALE risque d'être plutôt limitée. Le Dr. VanGrasstek a de nouveau souligné que les questions liées au commerce, et non pas la politique commerciale, seraient la priorité de la nouvelle administration à court terme.

## **VIII. Question 5 : Quels sont les acteurs principaux qui définiront la politique au cours des deux prochaines années ?**

16. Le Dr. VanGrasstek a terminé la dernière partie de sa présentation par une analyse plus approfondie et plus nuancée du postulat déjà ancien selon lequel les Démocrates sont des protectionnistes et les Républicains des libre-échangistes. Les statistiques des votes<sup>4</sup> à la Chambre des Représentants de 1979 à 2008 reprises dans les documents mettent en évidence que les Démocrates sont pour l'essentiel favorables au commerce dans certains domaines.

17. Pour les accords multilatéraux et avec des pays développés, les Démocrates ne sont en réalité qu'un peu moins favorables au commerce que les Républicains, 79 pour cent d'entre eux votant pour des mesures de ce type contre 86 pour cent des Républicains. En revanche, pour ce qui est de l'octroi d'un mandat de négociation (TPA), les Démocrates sont beaucoup moins favorables au commerce, 16 pour cent d'entre eux seulement votant pour cette mesure en moyenne contre 85 pour cent des Républicains.

18. Concernant les préférences en faveur des pays en développement, il est aussi important de signaler que près de la moitié des Démocrates (47 pour cent) a

<sup>3</sup> Tableau à la page 7 des documents : [http://www.acici.org/ppt/02\\_02\\_09/Handouts2009\\_fr.pdf](http://www.acici.org/ppt/02_02_09/Handouts2009_fr.pdf)

<sup>4</sup> Pourcentages à la page 9 des documents :

[http://www.acici.org/ppt/02\\_02\\_09/Handouts2009\\_fr.pdf](http://www.acici.org/ppt/02_02_09/Handouts2009_fr.pdf)

voté en leur faveur. Toutefois, cette proportion est tout de même nettement inférieure aux 86 pour cent de Républicains qui ont voté pour les mesures.

19. Les votes des Démocrates à la Chambre des Représentants pour les ALE avec des pays en développement en dehors du Moyen-Orient ne sont pas aussi élevés, à seulement 34 pour cent contre 86 pour cent des Républicains.

20. La conclusion du Dr. VanGrasstek était la suivante : lorsque les Républicains examinent la politique commerciale, ils ont tendance à poser la question « S'agit-il de libre-échange ou non ? ». Si oui, ils votent pour dans 85 à 95 pour cent des cas, sans poser de questions. En revanche, les Démocrates ont tendance à se demander « De quel type de libre-échange s'agit-il ? ». Si l'accord est multilatéral, les Démocrates sont eux aussi favorables au commerce et votent en sa faveur.

21. L'une des questions intéressantes pour l'assistance et qui sera abordée au cours de l'année prochaine est de savoir comment les Etats-Unis traiteront les programmes commerciaux préférentiels avec les pays en développement. Pour tenter d'apporter un éclairage sur le contexte politique actuel et sur l'identité des principaux acteurs, l'intervenant a fourni une typologie très détaillée à l'aide d'une matrice deux par deux<sup>5</sup> qui regroupe les membres du Congrès américain selon leur position sur la libéralisation du commerce en général, en fonction de leur position sur les préférences commerciales pour les pays en développement.

22. Les libre-échangistes sont pour la plupart républicains, à l'instar du leader de la minorité à la Chambre John Boehner (Ohio) et du parlementaire David Dreier (Californie), mais pas tous. Gregory Meeks (New York) est un exemple de Démocrate libre-échangiste. Les réfractaires au commerce pro-travailleurs regroupent des membres puissants du Congrès comme la Présidente de la Chambre des Représentants Nancy Pelosi, le Sénateur Sherrod Brown (Démocrate-Ohio) et le parlementaire Sandy Levin (Démocrate-Michigan). De même, le Président de la Commission des ressources budgétaires, le parlementaire Charles Rangel (Démocrate-New York), est la figure de proue des partisans d'exceptions pour les préférences. Les partisans du libre-échange pur et dur incluent le Président de la Commission des finances du Sénat Max Baucus (Démocrate-Montana) et le chef de la minorité et ancien Président de la Commission des finances du Sénat Charles Grassley (Républicain-Iowa). Parmi les principaux responsables de la politique commerciale de l'administration Obama figurent aussi le candidat au poste de Représentant des Etats-Unis pour les questions commerciales Ron Kirk (à confirmer) et la Secrétaire d'Etat Hillary Clinton. Le nom du titulaire du poste de Secrétaire au Commerce était un grand point d'interrogation car aucune nomination n'avait eu lieu<sup>6</sup>.

23. Le Dr. VanGrasstek a fait valoir qu'il sera capital que l'administration Obama traite prudemment avec le Président de commission Sandy Levin et la Présidente de la Chambre Nancy Pelosi, qui sont particulièrement influents. Bien qu'ils soient réfractaires au commerce, tous deux peuvent se laisser convaincre et

<sup>5</sup> Matrice à la page 10 des documents : [http://www.acici.org/ppt/02\\_02\\_09/Handouts2009\\_fr.pdf](http://www.acici.org/ppt/02_02_09/Handouts2009_fr.pdf).

<sup>6</sup> A la date de la *Flash Meeting* de l'ACICI, le nom du candidat au poste de Secrétaire au Commerce n'était pas connu. Le 25 février 2009, Gary Locke, ancien Gouverneur de l'Etat de Washington, a été désigné.

les éventuels accords qui seront conclus pour renouveler le TPA ou un accord de Doha dépendront fortement d'une coopération efficace avec eux.

24. En matière d'influence, il apparaît que l'administration Obama s'est bien positionnée pour collaborer efficacement avec le Congrès, le nombre de responsables dotés d'une expérience au Congrès étant trois fois plus élevé que sous l'administration Bush. Par conséquent, les relations avec le Congrès seront plus étroites et l'administration Obama sera davantage en mesure d'obtenir les résultats qu'elle vise.

## **IX. Conséquences pour le Cycle de Doha**

25. Dans le passé, il y a eu plusieurs cycles de négociations commerciales multilatérales dont l'issue dépendait de façon critique de ce qui se passait au Congrès américain : les cycles de Genève, Kennedy, de Tokyo et d'Uruguay. Toutefois, Washington ne saurait toujours endosser la responsabilité puisque les négociations commerciales ont échoué plus souvent pour des raisons autres que l'opposition du Congrès américain, qu'il s'agisse d'un changement de régime dans le pays partenaire et/ou de l'absence d'un consensus international. Il ne faut pas partir du principe qu'un accord de Doha conclu à Genève ne sera pas voté par le Congrès américain. En effet, de précédents accords multilatéraux ont franchi assez facilement les différentes étapes au sein du Congrès américain. Il est important de se souvenir que les accords multilatéraux sont davantage soutenus par les deux principaux partis aux Etats-Unis que d'autres types de négociations.

26. Le Dr. VanGrasstek a terminé en passant en revue les principaux points de sa présentation. La clause « Buy American » du plan de relance montre qu'il est essentiel de bien connaître les trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) aux Etats-Unis et leurs chefs de file influents et de saisir l'importance croissante des questions liées au commerce plutôt que de la politique commerciale. Il ne faut pas en conclure que les Etats-Unis connaissent une montée du protectionnisme. Le moment n'est guère opportun pour que les pays en développement négocient un accord de libre-échange (ALE) avec les Etats-Unis mais les accords multilatéraux continueront à être généralement bien accueillis. L'orateur a estimé que les problèmes à Genève l'emportaient sur ceux à Washington du point de vue des négociations de Doha. Il a néanmoins reconnu que la difficulté de Washington à se voir octroyer un Mandat pour la promotion des échanges commerciaux (TPA) expliquait en grande partie pourquoi un problème se pose à Genève en premier lieu.

## **X. Questions et débat**

27. Une personne a observé que, pendant la présentation, le Dr. VanGrasstek avait déclaré que l'opinion publique américaine n'était guère intéressée par le commerce mais beaucoup par la conjoncture actuelle. Elle a demandé pourquoi il en était ainsi sachant que le commerce contribue à doper l'économie. Le Dr. VanGrasstek a répondu que le commerce représentait une part du PIB beaucoup plus faible (25 pour cent) aux Etats-Unis que dans la plupart des autres

pays (50-60 pour cent) et qu'il ne faisait tout simplement pas partie de la mentalité des Américains.

28. Plusieurs membres de l'assistance ont souhaité savoir si les changements à Washington contribueraient à relancer les négociations et seraient l'occasion de conclure le Cycle de Doha. Le Dr. VanGrasstek a répondu qu'en dépit de la nouvelle administration le Congrès américain était resté pratiquement inchangé et que c'est le Congrès qui freine les négociations commerciales. En la matière, les changements ont été peu significatifs. Le conférencier a estimé que la manière dont l'administration traite la clause « Buy American » du plan de relance, en particulier si elle utilise la faille permettant d'accorder des exceptions au titre de l'intérêt général, pourrait donner des indications sur l'approche susceptible d'être adoptée à l'avenir. Le Dr. VanGrasstek a répété qu'il pensait que le problème de l'aboutissement du Cycle de Doha dépendait davantage de Genève que de Washington.

29. Un autre participant a évoqué la prochaine réunion du G-20 qui se tiendra à Londres le 2 avril et demandé si le Président Obama pourrait donner des indications lors de cette réunion sur ce qu'il faut attendre à l'avenir. Le Dr. VanGrasstek a globalement estimé que les signes étaient très peu nombreux jusqu'à présent, hormis le fait que le Président Obama est peut-être un multilatéraliste, à l'instar de Wilson, Roosevelt et Clinton.

30. Un participant a demandé si l'administration Obama pourrait prendre des mesures contre la Chine en raison de sa politique de change, opinion défendue par le Dr. VanGrasstek, qui a mentionné les commentaires de Timothy Geithner, Secrétaire au Trésor, allant dans ce sens. Il en résultera vraisemblablement des cas supplémentaires de règlement de différends à l'avenir.

31. L'idée a été suggérée que les parlementaires Démocrates sont moins redevables au vote agricole que les Républicains et que, si l'administration Obama demandait aux membres de son parti de suivre une politique agricole plus libérale, alors ils le feraient. Le Dr. VanGrasstek a toutefois réfuté cette idée, en précisant que le Président Obama avait été en partie élu par l'Etat agricole qu'est l'Iowa pendant les caucus. Il a souligné que les Démocrates membres des commissions sur l'agriculture au Congrès étaient aussi protectionnistes que leurs collègues Républicains.

32. Deux questions ont porté sur des enjeux environnementaux sachant que cette administration sera assurément plus sensible à l'écologie. Le Dr. VanGrasstek n'a pas estimé que de nouvelles questions environnementales seraient intégrées aux négociations du Cycle de Doha mais que les changements de politique illustrant la nouvelle position sur le changement climatique se traduiraient vraisemblablement par le financement de certaines initiatives respectueuses de l'environnement qui pourraient à leur tour induire des cas supplémentaires de règlement de différends.

33. Une dernière question a été posée sur la nature des failles dans la clause « Buy American ». Le Dr. VanGrasstek a souligné qu'elles s'expliquaient par le caractère multilatéral de l'accord et avaient à voir avec les droits des pays signataires et ceux qui n'ont pas de droits. Il est convaincu que les Etats-Unis

tireront parti des failles pour faire des exceptions en faveur des pays signataires et pour établir une discrimination à l'encontre de la Chine et des autres pays du groupe des BRIC.

## Acronymes

AA	Accord sur l'agriculture
ALE	Accord de libre-échange
AMNA	Accès aux marchés pour les produits non agricoles
AMP	Accord sur les marchés publics
BRIC	Brésil, Russie, Inde, Chine
G-20	Groupe des 20
OMC	Organisation mondiale du commerce
OTC	Obstacles techniques au commerce
PIB	Produit intérieur brut
PMA	pays les moins avancés
SGP	systèmes généralisés de préférences
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
TPA	Mandat pour la promotion des échanges commerciaux
USTR	Représentant des Etats-Unis pour les questions commerciales