
MEMORANDUM

DE: CRAIG VANGRASSTEK
OBJET : LES ELECTIONS AU CONGRES AMERICAIN
DATE : 30 OCTOBRE 2006

Des élections législatives auront lieu aux Etats-Unis le 7 novembre 2006. L'ensemble des 435 sièges de la Chambre des représentants et un tiers des sièges du Sénat sont en jeu. Les résultats de ces élections sont considérés par la plupart comme un facteur décisif pour déterminer si, quand et à quelles conditions les négociations de Doha actuellement suspendues pourront reprendre. Il appartiendra au parti contrôlant le 110^e Congrès (2007-2008) de décider s'il faut renouveler ou non le mandat pour la promotion des échanges commerciaux (en anglais *Trade Promotion Authority*) arrivant à échéance. D'autres initiatives commerciales seront également adoptées au cours des mois et des années à venir, en particulier la Loi sur l'agriculture (Farm Bill).

J'aborderai ce sujet en profondeur lors du prochain séminaire du 10 novembre 2006. Nous saurons alors probablement si le Parti démocrate sera en mesure de concrétiser son objectif, à savoir récupérer une majorité dans les deux Chambres du Congrès.¹ Après une analyse des résultats électoraux, je débattrai de leur répercussion sur la gestion de la politique commerciale américaine. Préalablement à ces discussions, j'ai pensé qu'il serait utile d'indiquer la nature de ces initiatives et de résumer les attentes quant à l'issue des élections.

Initiatives en cours en matière de politique commerciale américaine

Au cours des deux prochaines années, le renouvellement du mandat pour la promotion des échanges commerciaux (TPA), également appelé de manière moins formelle "procédure *fast track*" sera le point le plus important de la politique commerciale américaine. Par le biais du TPA, le Congrès délègue des pouvoirs au Président afin d'accélérer l'examen d'accords commerciaux. Le TPA garantit le vote sans amendement de la législation de mise en œuvre de tout accord dans un délai de 90 jours d'activité législative à compter de son introduction. Ces garanties procédurales sont généralement jugées essentielles pour l'ensemble des accords commerciaux à l'exception des moins controversés. Le dernier mandat pour la promotion des échanges commerciaux est entré en vigueur avec la Loi de 2002 sur le commerce et il arrivera à échéance mi-2007. S'il est renouvelé en 2007 ou en 2008, on peut imaginer que le cycle de Doha sera relancé et conclu dans un avenir proche. Sans ce mandat, les négociations multilatérales risquent soit d'être suspendues pendant quelques années (dans l'attente de l'issue des élections présidentielles ou du congrès américain en 2008) soit d'être complètement interrompues.

Comme je l'expliquerai au cours de la session, les mandats pour la promotion des échanges commerciaux passent désormais pour la question la plus controversée en matière de politique commerciale américaine. Alors que près de 90 % des législateurs républicains sont généralement favorables à ces mandats, environ 90 % des démocrates ont tendance à s'y opposer. De nombreux observateurs sont conscients que si l'une ou l'autre chambre du Congrès, voire les deux, tombent aux

¹ Je dis "probablement" parce qu'il est possible que le résultat de certaines courses ne soit pas immédiatement connu, en attendant les résultats des recomptages, des bulletins de vote des absents, des contestations judiciaires, etc. Pour la majorité des courses, les résultats devraient toutefois être connus le 8 ou le 9 novembre. Nous saurons alors sans nul doute si le nombre de victoires des démocrates est suffisant pour remporter une majorité dans l'une des deux chambres du Congrès voire les deux.

mains des démocrates l'année prochaine, il sera particulièrement difficile – mais pas forcément impossible – d'obtenir un nouveau mandat de la sorte. Ce que l'on sait moins, c'est qu'un Congrès contrôlé par les républicains ne renouvellera pas systématiquement le mandat pour la promotion des échanges commerciaux. Quel que soit le parti à la tête du Congrès l'an prochain, l'administration Bush devra engager une part importante de son capital politique amoindri si elle espère concrétiser cet objectif. Qui plus est, il est fort à parier que le Congrès cherchera à imposer de nouvelles conditions d'utilisation du mandat susceptibles d'influencer le fond des négociations à Genève. Nous pouvons tout au moins nous attendre à ce que la Maison Blanche et le Congrès s'engagent dans des négociations fastidieuses sur le TPA, susceptibles d'engendrer de la rancœur et dont l'issue risque d'être incertaine pendant plusieurs mois.

Le problème est d'autant plus complexe que le débat sur le renouvellement du TPA coïncide avec l'élaboration d'une nouvelle loi sur l'agriculture. A peu près au même moment où il approuvait le mandat actuel du TPA dans la Loi de 2002 sur le commerce, le Congrès promulguait également la *Farm Security and Rural Investment Act* (Loi sur la sécurité financière agricole et l'investissement rural) de 2002. Cette loi stipule les modalités des programmes d'aide américains et, à l'instar du TPA, sa durée est de cinq ans. Le 110^e Congrès pourrait notamment envisager de "renouveler" pendant un ou deux ans les termes de la Loi de 2002 sur l'agriculture, en espérant que les négociations de Doha soient remises sur les rails. Une telle option exigerait un renouvellement du TPA et sous-entendrait que les Etats-Unis envisagent de réadapter leurs programmes agricoles à mi-mandat afin qu'ils se conforment aux accords scellés dans le sillage des négociations multilatérales. Le Congrès pourrait tout aussi bien choisir de promulguer une toute nouvelle loi sur l'agriculture. Cela est envisageable avec ou sans renouvellement du TPA, mais la loi révisée sur l'agriculture fixerait dans un cas comme dans l'autre la nouvelle ligne de conduite des Etats-Unis dans le cadre des négociations multilatérales.

Le TPA et la Loi sur l'agriculture compteront parmi les questions commerciales les plus importantes du 110^e Congrès, mais elles ne seront pas les seules. D'autres questions en cours sont répertoriées ci-dessous en fonction de l'ordre dans lequel elles sont susceptibles d'être traitées au Congrès. Plusieurs d'entre elles pourraient être soulevées lors d'une session post-électorale spéciale (inter-régime) à la mi-novembre. Cette session, qui se tiendra juste après les élections, sera la dernière réunion du Congrès actuel (109^e). Bien qu'elle ait pour principal objectif d'étudier des projets de loi portant sur l'ouverture de crédits non promulgués avant l'ajournement du Congrès en vue de l'élection, elle pourrait également débattre d'autres points.

- Le projet de loi sur l'établissement de relations commerciales normales permanentes (autrement dit le traitement de la nation la plus favorisée) avec le Vietnam devrait être adopté au cours de la session inter-régime. S'il est adopté, les Etats-Unis n'imposeront plus de conditions au statut de nation la plus favorisée pour le Vietnam et ne seront donc plus légalement contraints d'opposer la non-application (OMC - Article XIII) à l'accession du Vietnam.
- Il n'est par ailleurs pas exclu qu'au cours de la même session inter-régime du Congrès le renouvellement du Système généralisé de préférences soit adopté, même s'il y a de fortes chances que ce point soit ajourné jusqu'à l'année prochaine. Ce programme arrive à échéance à la fin de cette année. L'administration Bush souhaite qu'il soit renouvelé ; toutefois, elle n'a pas encore formulé de recommandations spécifiques sur les changements à apporter au programme (ex. : la diminution ou la suppression des avantages pour certains pays tels que le Brésil et l'Inde).
- Les préférences commerciales pour les pays andins arrivent également à échéance à la fin de cette année. On ne sait pas encore si les Etats-Unis choisiront de les renouveler sur court terme, en attendant l'approbation des accords de libre-échange (ALE) avec le Pérou et la Colombie. Si ces préférences ne sont pas renouvelées, les répercussions se feront particulièrement ressentir pour l'Equateur (les négociations sur un ALE avec ce pays sont bloquées) et la Bolivie (laquelle ne s'est jamais jointe aux discussions entre les Etats-Unis et les pays andins).

- Les préférences spéciales dont bénéficient le Bassin des Caraïbes et l'Afrique subsaharienne arriveront à échéance le 30 septembre 2008 ; leur renouvellement peut donc être débattu en 2008 (soit la deuxième année du 110^e Congrès).
- Les ALE avec le Pérou et la Colombie doivent encore être approuvés par le Congrès. Il est possible que l'ALE péruvien soit abordé au cours de la session inter-régime, mais ce n'est pas sûr. Cependant, rien n'indique que la loi d'application de cet ALE sera soumise à temps; la question pourrait donc être reportée au 110^e Congrès. L'accord colombien sera débattu l'année prochaine.
- Des ALE avec plusieurs autres pays (Corée, Thaïlande, Emirats arabes unis, etc.) sont encore en cours de négociation. Si ces négociations peuvent être conclues au cours des prochains mois, le Congrès pourrait étudier les résultats dans le cadre du mandat actuel pour la promotion des échanges commerciaux.

La manière de traiter de ces questions dépendra de la prise de contrôle ou non par les démocrates de l'une ou l'autre chambre du Congrès, voire des deux, mais également de l'ampleur de leur victoire électorale et de la façon dont ils envisagent de l'exploiter. Comme je l'expliquerai lors du séminaire, le comportement électoral des démocrates et des républicains sur certaines de ces questions n'est pas très éloigné - du moins jusqu'à présent. Si les démocrates obtiennent de bons résultats le jour des élections, ils devront toutefois déterminer s'ils veulent traiter avec l'administration Bush sur base de rapports conflictuels ou d'une coopération.

Prévisions pour les démocrates au sein de la Chambre des représentants

L'insatisfaction du public à l'égard du Congrès est désormais retentissante. Les sondages les plus récents révèlent que 2/3 à 4/5 des personnes interrogées désapprouvent ses mesures. De tels taux n'avaient plus été observés depuis la période préélectorale de 1994; c'est d'ailleurs la dernière fois que le Congrès a changé de mains. Les démocrates étaient majoritaires à la Chambre des représentants depuis 1955 et contrôlaient également le Sénat approximativement au cours de la même période. Leur défaite lors des élections de 1994 a toutefois été cuisante. Beaucoup pensent que les républicains connaîtront le même sort cette année. Cela est certainement une conséquence de la question générale sur le scrutin du Congrès posée dans de nombreux sondages d'opinion, en ce sens que les pourcentages de intentions de vote pour l'un ou l'autre parti ont récemment accordé aux démocrates une avance de 11 à 22 points de pourcentage. Les derniers résultats ont été publiés le 28 octobre suite à un sondage du [Newsweek](#) donnant les démocrates vainqueurs des élections à 53 % contre 38 % pour les républicains.

Les démocrates doivent gagner au minimum 15 sièges pour constituer une majorité au sein de la Chambre des représentants et ses 435 sièges. L'enjeu des élections porte sur l'ensemble des 435 sièges mais seul 1/5 est réellement disputé ; la majorité des districts choisiront de réélire leur membre du Congrès en place ou opteront pour un nouveau représentant du même parti. Les analystes neutres prévoient néanmoins que les démocrates regagneront la Chambre, sans doute avec une marge confortable. Le [Cook Political Report](#) a conclu que "les républicains enregistreront sans aucun doute une perte nette de 20 à 35 sièges, et donc de leur majorité". Le [Rothenberg Political Report](#) prévoit "un gain de 18 à 28 sièges dans le camp démocrate, avec une possible victoire plus large".

Prévisions pour les démocrates au Sénat

D'un point de vue structurel, les démocrates sont désavantagés dans la course au Sénat; il leur est donc plus difficile - mais pas impossible - d'y arracher une victoire. Les républicains détiennent actuellement 55 des 100 sièges du Sénat. Ils disposent par ailleurs d'un avantage intrinsèque : le vice-président étant également le président du Sénat, il peut avoir une voix décisive dès lors que le Sénat est divisé à 50/50. Cela signifie que les républicains contrôleront le Sénat s'ils ne conservent que 50 sièges, tandis que 51 sièges sont nécessaires aux démocrates pour dégager une majorité. Deux autres facteurs compliquent encore la tâche des démocrates : seul un tiers des sièges du Sénat sont disputés lors de chaque cycle électoral bisannuel. Cette année, les démocrates doivent défendre davantage de sièges (18 sur 45) que les républicains (15 sur 55).

Se basant sur ce calcul électoral défavorable, de nombreux analystes ont conclu depuis longtemps que les démocrates n'avaient pratiquement aucune chance de prendre le contrôle du Sénat cette année. Dans le courant de l'année, les prévisions sur les chances alors maigres de décrocher les six sièges requis ont laissé place à un optimisme prudent. Néanmoins, les républicains conservent encore plus de chances que les démocrates de contrôler le Sénat au cours du 110^e Congrès. Il est plus que probable que les démocrates remporteront 49 ou 50 sièges à la suite de ces élections. Il n'en faudrait toutefois pas beaucoup plus pour que les démocrates obtiennent les 51 sièges requis. Si toutes les chances sont de leur côté le jour des élections, il est même possible qu'ils décrochent 52 sièges.

Il convient de souligner que compte tenu des différentes règles parlementaires qui régissent ces deux entités, il est moins important de gagner (ou de conserver) une majorité au Sénat qu'à la Chambre des représentants. De taille beaucoup plus importante, la Chambre des représentants doit se doter de règles relativement strictes notamment quant au traitement à réserver aux projets de loi et aux types d'amendement pouvant être proposés. D'où l'importance du contrôle des comités, en ce compris le Comité du Règlement de la Chambre. Le parti ayant une majorité - même étroite - à la Chambre jouira d'un pouvoir bien plus important que le parti minoritaire. Au Sénat, par contre, même un seul sénateur a un pouvoir considérable lui permettant de bloquer une loi. Grâce à des traditions telles que le "blocage systématique" (en vertu duquel les sénateurs peuvent empêcher toute action sur un projet de loi en engageant un débat interminable) et la "suspension" (empêcher l'adoption d'un projet de loi en brandissant la menace d'un blocage systématique), les minorités, partisans ou autres, sont en mesure de ralentir ou de mettre fin à des initiatives qu'elles n'aiment pas. Qui plus est, les règles du Sénat facilitent grandement la modification d'une législation. C'est pourquoi les démocrates doivent considérer qu'il est utile - mais pas indispensable - de contrôler le Sénat. S'ils tiennent les rênes de la Chambre au 110^e Congrès et décrochent une part importante mais minoritaire de sièges au Sénat, ils seront en position de force pour mettre à mal, retarder ou négocier les initiatives de l'administration Bush.