

Groupe de recherche sur l'intégration continentale



La politique commerciale américaine, ou le libre-échange à la carte

Christian Deblock

28 mai 2002

Le représentant au Commerce, Robert Zoellick, ne cesse de rappeler à qui veut l'entendre que les États-Unis poursuivront plus que jamais leur stratégie libre-échangiste, dans leur propre intérêt mais aussi, pour faire bonne mesure, dans l'intérêt du monde entier. Le discours est maintenant bien rodé. Il s'agit (1) de multiplier les initiatives bilatérales et régionales et de mettre sur pied des coalitions libre-échangistes, (2) de faire avancer plus rapidement les négociations multilatérales et de réformer en profondeur le système commercial multilatéral, (3) d'affirmer le leadership des États-Unis et de mettre leur politique commerciale en phase avec les valeurs de la société américaine, (4) d'être plus agressifs envers les pratiques commerciales jugées déloyales de leurs partenaires commerciaux, et (5) de dire aux autres que les États-Unis ne seront jamais le marché de premier et de dernier ressort. En clair, il est temps que le reste du monde commence à prendre les États-Unis au sérieux quand ceux-ci parlent de libre-échange ! Deux taches pourtant dans ce discours. Tout d'abord le protectionnisme.

Le nouveau protectionnisme

Après le bois d'œuvre et l'acier, c'est au tour de l'agriculture ! Solidement renforcé par le Congrès, le *Farm bill* a été signé sans surprise par le président Bush le 13 mai. Le vote, comme les aime ce dernier, a été on ne peut plus bipartisan : 280 voix contre 141 à la Chambre des représentants et 64 voix contre 35 au Sénat. La nouvelle loi vient ainsi remplacer le *Fair Act* de 1996, qui avait le double mérite d'aller dans le sens des engagements pris à l'OMC et de permettre à l'administration de réaliser de substantielles économies budgétaires. On sait ce qui s'est produit. Alors que les subventions devaient être réduites, de neuf milliards à quatre milliards de dollars par année, elles ont augmenté sous forme d'aide exceptionnelle de quelque 20,6 milliards de dollars par année depuis 1996 (de 28 milliards pour la seule année 2001).

Avec le *Farm bill*, l'exceptionnel devient maintenant permanent et les aides à l'agriculture vont augmenter de quelque 180 milliards de dollars sur dix ans (elles sont néanmoins plafonnées à 360 000 dollars par exploitation!) Autre conséquence, dans un contexte de surproduction mondiale, c'est un véritable cadeau que l'administration Bush vient de donner aux agriculteurs et aux industriels de l'agroalimentaire. Les premiers voient leurs revenus maintenant garantis, quelle que soit la production ; quant aux seconds, ils bénéficieront d'un avantage compétitif non négligeable sur la concurrence, particulièrement celle des pays en développement qui ne pourront suivre le mouvement.

Grands donneurs de leçons en matière de libre-échange, ce sont cette fois les Américains qui s'en font donner une, et par nuls autres que les Européens eux-mêmes, chiffres à l'appui. Vive réaction également du côté du Groupe de Cairns, dont fait partie le Canada. La réaction du Canada est d'autant plus vive que lui-même est attaqué par les États-Unis ; la Commission canadienne des blés, accusée de monopole, est dans le collimateur du Bureau du Représentant au Commerce. Avec tous les différends commerciaux qui s'accumulent, et alors même que les négociations commerciales de Doha n'ont même pas encore débuté, force est de constater que les choses commencent à dérailler sérieusement, à tel point que les directeurs généraux du FMI et de l'OMC et le président de la Banque mondiale ont éprouvé le besoin de faire, en marge de la réunion ministérielle de l'OCDE, une déclaration commune le 16 mai dernier, ce qui est inusité, pour rappeler tous les engagements pris à Doha, en faveur des pays en développement en particulier, et condamner ouvertement le protectionnisme, même si, diplomatie oblige, personne n'est directement visé.

La Trade Promotion Authority

Autre tache au dossier du libre-échangisme, la *Trade Promotion Authority*, - nouveau nom donné au *fast track* - sur laquelle repose toute la crédibilité de l'administration américaine dans les négociations commerciales, à commencer par les Amériques. La Chambre des représentants n'avait accepté, début décembre, le projet de loi que par une seule voix de majorité, non sans le renforcer sur de nombreux points, dont l'agriculture et le textile, et lier étroitement commerce et sécurité. Maintenant, c'est au tour du Sénat d'y aller avec ses exigences. Certes, c'est par une très forte majorité de 66 voix contre 30 que celui-ci a adopté jeudi 23 mai le projet, mais passant outre la menace d'un veto présidentiel, il en a considérablement affaibli le contenu et la portée en introduisant un amendement (Dayton-Craig) qui donne au Congrès un droit de regard sur les négociations des mesures anti-dumping et compensatoires, au motif que les accords signés dans ce domaine ont des effets sur les législations nationales. Il s'agit maintenant pour les deux Chambres de s'entendre sur une version finale. Mais déjà, un mouvement se dessine à la Chambre des représentants pour accepter l'amendement du Sénat. Et histoire de corser un peu plus le débat, les démocrates veulent revenir à la charge sur les mesures en faveur des travailleurs ayant perdu leur emploi pour cause de libre-échange. L'administration présidentielle a déjà fait un pas en direction des démocrates en acceptant de tripler, pour les faire passer à quelque 1,2 milliard de \$ É.-U. par année, les sommes octroyées aux programmes d'assistance et de prendre en charge 70 % des coûts de l'assurance maladie des chômeurs. Le problème est maintenant que les élections arrivent rapidement et que, si un compromis est toujours possible d'ici juillet, l'administration présidentielle aura beaucoup à faire pour convaincre non seulement les démocrates mais également les députés de son propre camp. Nombre de républicains ne cachent plus leur intention de voter cette fois contre, question évidemment d'obtenir quelques concessions avant les élections. Toujours est-il que l'administration présidentielle est complètement piégée. Vaut-il mieux pour elle avoir d'ici l'été une *Trade Promotion Authority* tellement sous contrôle du Congrès que personne ne prendra les négociateurs américains au sérieux, ou vaut-il plutôt mieux revenir à la charge après les élections ? Beau casse-tête en somme...

Quatre leçons à tirer

On a beau se dire que cette poussée de fièvre protectionniste répond avant tout à des considérations électorales et relève de la politique à la petite semaine, personne ne sait trop maintenant à quoi s'attendre

de la part d'une administration qui n'a de cesse de prêcher le libre-échange et d'accuser les autres de protectionnisme, mais qui est la première à utiliser le libre-échange à la carte et à recourir au protectionnisme quand cela fait son affaire. Déjà mis à mal par le nouveau « compétitivisme » auquel se livrent sans vergogne tous les pays de la planète, à commencer par les plus puissants, le système commercial multilatéral est cette fois sérieusement ébranlé. Quatre leçons peuvent être tirées des dernières décisions américaines, quatre leçons qui peut-être produiront des effets pour l'avenir.

La première, c'est de voir à quel point les règles de l'OMC peuvent être facilement contournées, en toute légalité. On le constate par exemple dans le cas du *Farm Bill* ; les mesures prises ne dérogent pas à proprement parler aux règles établies puisque les subventions à la production restent inférieures à la limite fixée par l'OMC, soit 19,1 milliards de \$ E.-U. par année. Le problème vient plutôt du flou des textes, des dérogations et clauses d'exception ou encore des zones d'ombre que chacun, invoquant son bon droit, interprète comme bon lui semble. Le cycle Uruguay a permis d'introduire des clarifications et de mieux contrôler le recours aux mesures de sauvegarde, compensatoires et *antidumping* mais le problème demeure. Il est à cet égard significatif de constater que les règles et procédures qui régissent les accords commerciaux régionaux, de loin aujourd'hui la principale dérogation au principe de non-discrimination, demeurent toujours floues, ce qui fait l'affaire de tous, avec le résultat que le Comité des accords commerciaux régionaux (CACR) créé en 1996 est complètement paralysé.

Seconde leçon, les négociations commerciales lancées de peine et de misère à Doha ont été placées sous le signe du développement et de l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Mais quelle crédibilité accorder au nouveau discours sur le « développement des capacités » ? Est-il autre chose qu'un miroir aux alouettes pour obtenir des pays en développement toujours davantage de concessions en matière d'ouverture et de reconnaissance des droits des investisseurs ? Les pays développés sont-ils vraiment prêts, comme ils l'ont promis, à ouvrir leurs marchés et à aider les pays en développement à tirer eux aussi avantage de la mondialisation ? Lançant un véritable pavé dans la mare de la mondialisation, le prix Nobel d'économie Joseph E. Stiglitz constate, désabusé, qu'« Aujourd'hui la mondialisation, ça ne marche pas. Ça ne marche pas pour les pauvres du monde. Ça ne marche pas pour l'environnement. Ça ne marche pas pour la stabilité de l'économie mondiale ». Avec les grandes manœuvres commerciales qui sont maintenant engagées, il y a effectivement de quoi être désabusé.

Troisième leçon, le mécanisme de règlement des différends, pourtant l'un des grands acquis du cycle Uruguay, montre clairement ses limites. Les États-Unis ont trop besoin de l'OMC pour remettre en question l'institution, et ce sont eux qui « poussent le plus à la roue ». Et, comme le représentant au Commerce aime le rappeler, si parfois certaines décisions sont prises en leur défaveur, dans l'ensemble, ce sont eux les grands gagnants du nouveau mécanisme de règlement des différends. Mais, les procédures restent encore trop longues et tous les États n'ont pas les moyens matériels des États-Unis pour suivre à la trace les politiques commerciales des autres. Mais plus fondamentalement, c'est tout le problème des sanctions commerciales qui est posé.

À l'OMC, on préfère parler de mesures compensatoires et de suppression des privilèges plutôt que de sanctions commerciales, ce qui, dans l'esprit de l'institution, doit permettre de relancer le dialogue et ramener le délinquant à la raison. Mais dans les faits, que se passe-t-il ? Premièrement c'est bel et bien de sanctions qu'il s'agit, tout un chacun s'ingéniant à trouver les subtilités qui feront le plus mal à l'autre, avec le résultat que les choses s'enveniment très rapidement. Deuxièmement, c'est le pays « lésé » et non l'OMC qui applique les décisions prises, donc les sanctions. Troisièmement, le montant des sanctions atteint maintenant des chiffres mirobolants, inapplicables en pratique, entre un et quatre milliards de \$ É.-U., par exemple, dans le cas du différend qui a opposé Européens et Américains dans le dossier des avantages fiscaux octroyés aux entreprises exportatrices (*Foreign Sales Corporations*). Et surtout, quatrièmement, tout le monde n'a pas les moyens d'y donner suite. Si en principe, à l'OMC tous les pays sont égaux, à ce petit jeu ce n'est certainement pas l'égalité qui prévaut. Les États-Unis n'ont jamais hésité, sauf pour des raisons stratégiques, à imposer des sanctions une fois leurs droits reconnus, bien souvent avant même que toutes les voies de solution possibles aient été épuisées. L'Europe, malgré sa

puissance commerciale, est beaucoup plus hésitante. Mais que dire des pays de taille intermédiaire comme le Canada, *a fortiori* des pays en développement ? Ont-ils vraiment les moyens d'imposer des sanctions ?

On l'a bien vu dans le cas du différend qui a opposé le Canada au Brésil, le Canada n'a pu recourir aux sanctions commerciales contre le Brésil vu que celles-ci n'auraient eu que peu d'impact. Il a préféré faire preuve de subtilité en subventionnant les contrats de Bombardier, mais pour se retrouver finalement Gros-Jean comme devant. Dans le dossier du bois d'œuvre, le problème est différent, mais le résultat est le même. Quand bien même le Canada obtiendrait gain de cause à l'OMC, celui-ci peut-il se permettre de sanctionner un partenaire dont son économie est si dépendante et prendre le risque d'une guerre commerciale dont il ne peut que sortir perdant ? Le gouvernement canadien a traditionnellement privilégié dans ce dossier la voie de la négociation, voire accepté de reculer pour obtenir un compromis, mais force est de constater que la voie de la négociation a ses limites et que, dans l'immédiat, en attendant une décision favorable qui demandera beaucoup d'imagination et de diplomatie pour être appliquée, des millions de dollars partent en frais d'avocat et de publicité et des milliers d'emplois sont perdus, et sans doute définitivement.

Enfin, quatrième leçon, on l'a peut-être oublié, mais les jeux du commerce sont aussi une affaire de *lobbying*. Dans les dossiers du bois d'œuvre, de l'acier et de l'agriculture, le moins qu'on puisse dire, c'est que les groupes de pression sont fort bien organisés. À toutes fins pratiques, les groupes de pression libre-échangistes, comme le *National Trade Council*, le *Business Roundtable* ou l'*Emergency Committee for American trade* n'ont guère fait entendre leurs voix, sinon tardivement, et surtout pour s'inquiéter des effets négatifs que pourraient avoir les décisions prises sur leurs propres activités. Au moment des négociations du cycle Uruguay et des négociations canado-américaines, ce sont ces groupes, on se le rappellera, qui ont fait pression - lourdement - pression auprès de l'administration présidentielle, auprès du public, auprès des médias, pour que celles-ci aboutissent, et avec succès d'ailleurs. Mais, comme le fait remarquer *The Economist*, l'essentiel de ce qui pouvait être obtenu l'a été, avec l'ALENA, avec le cycle Uruguay, avec l'accord sur les services financiers, etc. Les résultats des négociations de Doha ou des négociations hémisphériques ne seront finalement que marginaux par rapport à ce qui a déjà été acquis. D'où le peu d'empressement de ces groupes à monter aux créneaux, les entreprises étant plus occupées à développer les marchés et à engranger les profits des dernières négociations qu'à talonner les élus et à les menacer de couper leurs sources de financement électoral.

Le balancier penche en ce moment du côté du protectionnisme, mais soyons assurés que cela ne peut durer très longtemps ; trop d'intérêts sont en jeu pour que les États-Unis continuent de jouer ce petit jeu. Reste que c'est bel et bien de libre-échange à la carte qu'il est de plus en plus question.