

# Partenariat transpacifique : le Japon sous la pression des États-Unis

Volume 7, numéro 8, octobre 2014

## Résumé analytique

Le différend américano-nippon se poursuit sur la question de l'accès aux marchés agricoles et bloque la progression des négociations du Partenariat transpacifique (TPP). Les propositions japonaises de libéralisation des échanges sont jugées insuffisantes par le gouvernement des États-Unis et l'USTR a même reculé sur une partie des offres de réduction des tarifs douaniers américains sur les pièces d'automobiles japonaises. La partie de bras de fer est enclenchée et les pressions politiques sur le gouvernement japonais se feront sûrement sentir au cours des prochaines semaines pour tenter de répondre à l'appel de juin du président Obama qui souhaitait une avancée significative des travaux pour sa visite en Asie en novembre prochain.

Par ailleurs, la joute politique bat son plein aux États-Unis alors que les élections de mi-mandat se tiendront dans quelques semaines. Un enjeu périphérique aux grands débats, mais crucial pour la poursuite de la politique commerciale américaine, est le renouvellement de la *Trade Promotion Authority* (TPA), qui permet l'adoption en accéléré au Congrès de la législation touchant les accords commerciaux conclus avec des partenaires étrangers. Le TPA n'est pas à l'agenda officiel de la courte session suivant les élections, mais Paul Ryan, pressenti pour le poste de président du comité des Voies et Moyens de la Chambre, s'est prononcé en faveur d'une adoption rapide d'un projet de loi sur cette question. Le suspense demeure donc entier et la toile d'intérêts sur cette question continue de se tisser : les démocrates réticents à ce projet ont réussi à le reporter après les élections, mais l'urgence de conclure d'importants accords commerciaux prendra sans doute le dessus une fois que la population se sera exprimée. Finalement, un accord plus confidentiel, le *Trade in Service Agreement* (TISA), entre dans une phase d'accélération et les principaux protagonistes croient qu'une entente est possible d'ici la fin de 2015.

## Contenu

TPP : le Japon et les États-Unis avancent par en arrière.....	2
<i>Trade Promotion Authority</i> : pas de dénouement à l'agenda du Congrès, mais.....	4
Objectif fin 2015 pour le TISA .....	5
Études économiques et articles connexes ce mois-ci.....	6

## TPP : le Japon et les États-Unis avancent par en arrière

La conclusion des discussions à Washington entre le Japon et les États-Unis la semaine dernière a consacré l'impasse dans le processus de négociation du Partenariat transpacifique (TPP) entre les deux partenaires. L'impasse observée depuis plusieurs mois est finalement admise par le Bureau du représentant américain pour le commerce (USTR) et les discussions exploratoires tenues n'auront pas permis de la dénouer.

*« (...) nous n'avons pas été capables de faire progresser les enjeux clés de la négociation. »*

— USTR, 24 septembre 2014

Les sujets de discorde sont toujours l'agriculture et le marché de l'automobile. Les discussions devaient à l'origine durer deux jours, mais le ministre japonais responsable du TPP, Akira Amari, a quitté la table de négociation au milieu de la deuxième journée. L'USTR semble vouloir faire porter sur Amari la responsabilité de l'échec des négociations. Amari réfute ces allégations en observant que la délégation nipponne s'est montrée plus flexible dans ses positions sans qu'il en résulte pour autant quelque avancée dans les négociations. Le ministre n'a toutefois pas fait état de la nature de cette nouvelle flexibilité. Quelles que soient les nouvelles propositions des Japonais, il apparaît clairement qu'elles n'ont pas satisfait les représentants américains qui souhaitent toujours un déblocage significatif pour paver la voie à une annonce importante du président Obama au prochain sommet de l'APEC en novembre.

Deux représentants des syndicats japonais ont déclaré la semaine dernière qu'il était peu probable que le gouvernement nippon fasse d'importantes concessions sur la question de l'accès aux marchés en agriculture avant les prochaines élections locales et régionales qui auront lieu en avril 2015. Le premier ministre Abe craindrait des répercussions politiques négatives pour son parti.

L'USTR critique ouvertement les Japonais pour le peu de progrès accompli sur la question de l'accès aux marchés depuis l'ouverture des négociations du TPP et souligne que les propositions japonaises sont très éloignées de celles des autres partenaires au processus. En représailles, les États-Unis ont décidé

de retirer leur offre de réduction rapide des tarifs douaniers sur les pièces d'automobiles pour la ramener à la même réduction plus graduelle prévue pour les automobiles. Selon le département américain du Commerce, les exportations d'automobiles représentent environ 28 % du total des exportations japonaises aux États-Unis alors que la part des pièces d'automobiles s'élève à 10 %. Ce serait ainsi près de 40 % des exportations japonaises qui seraient soumises à une période de suppression des tarifs plus longue.

Les sujets de discorde sont toujours l'agriculture et le marché de l'automobile. Les discussions devaient à l'origine durer deux jours, mais le ministre japonais responsable du

*« Les États-Unis continuent de soutenir un engagement aussi important que celui auquel les pays partenaires ont souscrit lors de l'amorce des négociations. »*

— USTR, 24 septembre 2014

Les autres États parties au TPP observaient les discussions entre les Japonais et les Américains avant de faire eux-mêmes les derniers arbitrages qui pourraient ouvrir la voie à une entente globale. Le fait qu'aucune autre rencontre ne soit à l'agenda entre les deux partenaires laisse croire qu'il est fort peu probable que des développements significatifs surviennent d'ici le sommet de l'APEC. Une rencontre ministérielle des États du TPP aura lieu en Australie du 25 au 27 octobre prochains. Mais il est difficile de voir comment les négociations pourraient progresser dans le contexte actuel.

Le ministre du Commerce de l'Australie se fait pourtant rassurant et estime qu'il est possible qu'un accord soit conclu avant la fin de l'année. De même, plusieurs observateurs jugent que le bras de fer entre le Japon et les États-Unis constitue un exemple classique de la phase finale des négociations où les arbitrages difficiles finissent généralement par trouver un dénouement heureux qui pave la voie à une entente globale.

*« Après plus de quatre ans d'intenses négociations, la conclusion du plus important accord commercial régional est à notre portée. »*

*— Andrew Robb, ministre du Commerce de l'Australie, 2 octobre 2014*

Le *Conseil national des producteurs de porc des États-Unis* (NPPC) a réitéré le 25 septembre dernier qu'il jugeait inacceptable tout résultat de négociation qui ne prévoirait pas l'abolition complète des tarifs douaniers japonais liés à l'agriculture. Le NPPC est également d'avis que les négociations du TPP devraient se poursuivre sans le Japon si celui-ci n'améliore pas son offre d'accès aux marchés en agriculture. Le Président du *American Farm Bureau Federation*, Bob Stallman, croit que le résultat des discussions avec les Japonais aura un impact direct sur le degré de pression que pourront mettre les États-Unis sur leur partenaire canadien quant à la libéralisation de son marché agricole, caractérisé par un système de gestion de l'offre. Selon lui, la négociation serrée avec le Japon aurait notamment comme objectif de servir d'argument auprès des négociateurs canadiens.

Le premier ministre Abe ne semble toutefois pas juger opportun de se retirer du processus de négociations et souligne que le TPP est un outil important pour le développement économique

*« Nous avons à incorporer le dynamisme de la région Asie-Pacifique, qui croît rapidement, à notre futur économique. C'est là que réside notre futur. C'est ce que j'explique à ceux qui s'opposent au TPP. »*

*— Shinzo Abe, premier ministre du Japon, 23 septembre 2014*

de son pays. Le premier ministre Abe estime que la population décroissante du Japon pousse le pays à explorer les marchés émergents en croissance à proximité. Il remarque toutefois que les États-Unis et le Japon ont fait part dès le début du processus de négociation des sensibilités particulières à chaque État et que la reconnaissance de ces sensibilités par toutes les parties permettrait d'envisager de meilleurs résultats de négociations. Il a également fait part de l'opposition de plusieurs Japonais à la conclusion du TPP, particulièrement les organisations liées à l'agriculture et certains membres de son propre parti politique.

Le premier ministre de Singapour, Lee Hsien Loong, est d'avis que la fin de la présente année constitue la seule chance d'adoption du TPP à court terme. L'amorce du cycle électoral aux États-Unis en 2016 risque de repousser son adoption aux calendes grecques. Plusieurs observateurs estiment en effet que l'accord doit être conclu au plus tard au début de 2015 pour espérer obtenir l'assentiment du Congrès avant que la joute électorale ne commence à s'intensifier. L'étude détaillée du texte légal et l'analyse des impacts économiques d'une éventuelle entente par la *U.S. International Trade Commission* prendront en effet au moins cinq mois.

Les Japonais continuent ainsi de résister aux pressions américaines et les positions antagonistes des parties sur la question de l'accès aux marchés agricoles constituent un réel obstacle à l'avancement des travaux pour l'ensemble des négociations du TPP. L'USTR semble être allé au bout de sa stratégie de discussion avec son partenaire japonais. Réussira-t-il à mettre suffisamment de pression sur le Japon pour l'amener aux concessions souhaitées, contournera-t-il le problème pour tenter de l'isoler? Les prochaines semaines semblent promettre un ajustement des positions des États pour espérer une avancée rapide avant le début de 2015, lorsque le Congrès aura peut-être adopté une nouvelle version du *Trade Promotion Authority*, facilitant la conclusion de nouveaux accords commerciaux.

#### Sources

Inside U.S. Trade. *U.S., Japan signal stalemate in bilateral TPP talks after Froman-Amari Meeting*. 26 septembre 2014.

Inside U.S. Trade. *Singapore PM says 2014 is last chance to conclude TPP in near term*. 26 septembre 2014.

Inside U.S. Trade. *U.S. auto parts tariff as flashpoint in U.S.-Japan TPP talks*. 3 octobre 2014.

Inside U.S. Trade. *Australia confirms TPP ministerial slated for oct. 25-27 in Sydney*. 3 octobre 2014.

Inside U.S. Trade. *Robb says basic TPP deal possible by year's end, but political will uncertain*. 3 octobre 2014.

## *Trade Promotion Authority*: pas de dénouement à l'agenda du Congrès, mais...

Plusieurs croyaient que le Congrès américain allait être saisi du débat sur la question du *Trade Promotion Authority* durant ce que les Américains appellent la « lame-duck session », période pendant laquelle le Congrès siège suite aux élections, mais qui précède la formation du nouveau Congrès issu du scrutin. Cette période s'étend du lendemain des élections jusqu'au congé de Noël.

Le Leader de la majorité au Sénat, Harry Reid, n'a toutefois pas fait mention d'un projet de loi pour renouveler le TPA lorsqu'il a exposé l'agenda législatif de la « lame-duck session » à la mi-septembre. Il a cependant précisé que l'agenda n'était pas limitatif et que d'autres projets de loi pourraient surgir durant cette période. Le président du Comité des Finances du Sénat, Ron Wyden, qui travaille au projet de loi visant à renouveler le TPA, a bien fait comprendre que l'opportunité de présenter ce projet de loi avant le congé de Noël était entre les mains du leader de la majorité au Sénat.

Le républicain Paul Ryan est pressenti pour occuper l'importante fonction de président du comité des Voies et Moyens de la Chambre. Il jouera alors un rôle central dans la définition de la politique commerciale américaine. Plusieurs estiment qu'il est un fervent partisan du libre-échange et du

*« Nous négocions avec les Japonais actuellement pour en arriver à un important accord du TPP. Nous devrions aller de l'avant avec le TPA durant la "lame-duck session" pour être en mesure d'agir rapidement au début de 2015. »*

*— Paul Ryan, président du comité du budget de la Chambre, 18 septembre 2014*

processus du « fast track » au Congrès, ce qui faciliterait les plans de la Maison-Blanche. Il ne semble pas non plus y avoir d'importantes différences de vues entre lui et son prédécesseur, David Camp. Par contre, il est beaucoup plus influent que son prédécesseur au sein du Parti républicain. Tout indique que Ryan est prêt à faire adopter le TPA avant la fin de l'année. Il y a peu de chance cependant que le TPA soit adopté durant la « lame-duck session ». Le président du comité sénatorial des Finances, Ron Wyden travaille depuis quelques mois sur les modifications à apporter au projet de loi présenté en janvier dernier par Dave Camp, Max Baucus et Orrin Hatch. Ce projet avait soulevé l'opposition de plusieurs membres du Congrès, particulièrement dans le camp démocrate, ce qui a empêché son adoption.

#### Sources

Inside U.S. Trade. *Reid makes no mention of trade bills in outlining Senate lame duck agenda.* 26 septembre 2014.

Inside U.S. Trade. *Ryan expected to helm Ways & Means; likely to lean on trade colleagues.* 26 septembre 2014.

Inside U.S. Trade. *Ryan says Congress could tackle TPA legislation in lame-duck session.* 3 octobre 2014.

## Objectif fin 2015 pour le TISA

Le ministre du Commerce de l'Australie, Andrew Robb, a fait part de l'objectif commun des États parties prenantes à la négociation d'en arriver à un accord d'ici la fin de l'année 2015 pour le *Trade in Service Agreement* (TISA). À son avis, les négociations n'ont pas encore atteint le niveau politique, mais les progrès réalisés jusqu'à maintenant le satisfont. Rupert Schlegelmilch, membre de l'équipe de négociation européenne, évalue pour sa part que les discus-

sions présentent jusqu'à maintenant d'intéressantes propositions, mais que les zones d'atterrissage qui pourraient constituer un accord ne sont pas encore à portée de vue. D'ailleurs, plusieurs sujets n'ont pas encore fait l'objet de discussion, tel le volet numérique.

De nouvelles propositions ont été déposées au cours des dernières semaines, dont une de la part de l'Union européenne qui vise à couvrir les marchés publics, une première dans un accord sur les services. Cette proposition permettrait aux pourvoyeurs de services établis dans un autre État signataire du TISA d'obtenir automatiquement le traitement national pour les contrats des marchés publics. Deux autres propositions ont été présentées la semaine dernière. Le Canada a déposé une proposition visant à couvrir les services environnementaux dans le futur accord et la Turquie a fait valoir une proposition en matière de soins de santé.

**Source**

Inside U.S. Trade. *Punke sees TISA Acceleration; Officials target late 2015 for conclusion*. 3 octobre 2014.

## Études économiques et articles connexes ce mois-ci.

Chanlett-Avery, Emma et coll. *Japan-U.S. Relations: Issues for Congress*. Congressional Research Service, 24 septembre 2014.

En ligne : <http://fpc.state.gov/documents/organization/232514.pdf>

Petraeus, David H. et Robert B. Zoellick (dir. publ.). *North America: Time for a New Focus*. Council on Foreign Relations Press, 138 p.

En ligne : <http://www.cfr.org/north-america/north-america/p33536>

Sapiro, Miriam. *Why Trade Matters*. Brookings Papers, septembre 2014.

En ligne : <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/09/why-trade-matters-sapiro>

Scimia, Emanuele. *China Buys Up European Assets to Push Back Against U.S. Free Trade Deals*. World Politics Review, 5 septembre 2014.

En ligne : <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/14037/china-buys-up-european-assets-to-push-back-against-u-s-free-trade-deals>

Williams Brock R. et coll. *The U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implementation*. Congressional Research Service, 16 septembre 2014.

En ligne : <http://fpc.state.gov/documents/organization/232520.pdf>

## Direction

**Christian Deblock**, professeur titulaire au département de science politique de l'UQAM et directeur de recherche du CEIM.

## Rédaction

**Guy-Philippe Wells**, chercheur associé au CEIM.

## Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

## Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

### Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est  
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560  
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

### Adresse postale :

Université du Québec à Montréal  
Case postale 8888, succ. Centre-Ville  
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : [ceim@uqam.ca](mailto:ceim@uqam.ca)

Site web : [www.ceim.uqam.ca](http://www.ceim.uqam.ca)

