
17 juillet 2007

L'expiration de la TPA américaine et l'OMC

Exposition du problème

Le pouvoir donné par le Congrès au Président des Etats-Unis pour conclure certains accords commerciaux, appelé « Trade Promotion Authority » (TPA) », a expiré en droit américain le 1^{er} juillet 2007. A cette date, ce pouvoir a donc pris fin, tout comme celui du Congrès d'examiner les décrets d'exécution de ces accords au titre de procédures accélérées (d'où le nom de « procédure accélérée » également donné à la TPA). A l'heure actuelle, l'administration est en train de négocier un certain nombre d'accords commerciaux qui n'ont pas été réglés avant l'expiration de la TPA. L'un d'entre eux, et non des moindres, est l'accord de Doha à l'OMC, qui est en suspens et loin d'être à portée de main. Puisqu'il est peu probable que la négociation de tels pactes commerciaux cesse, l'extension de la TPA à l'avenir risque de devenir la 'patate chaude' de la politique américaine.

La TPA actuelle figure dans la loi bipartisane de 2002 donnant mandat d'assurer la promotion des échanges (Bipartisan Trade Promotion Authority Act)¹. Au total, 10 accords de libre-échange (ALE) ont été négociés au titre de ce mandat donné en 2002, et conclus avec le Chili, Singapour, l'Australie, le Maroc, Bahrein, Oman, la République dominicaine, la Corée, le Panama, le Pérou et la Colombie. Ces trois derniers attendent encore d'être examinés par le Congrès. On relèvera que les exportations des Etats-Unis vers les pays qui ont mis en œuvre les ALE depuis 2001 ont augmenté près de deux fois plus vite que la moyenne globale des exportations américaines, puisque leur croissance a été de 25% contre 13% de manière générale. La question des droits syndicaux dans les ententes commerciales bilatérales est un facteur essentiel de la réticence actuelle du Congrès envers la prorogation de ce mandat.

¹ Titre XXI de la Loi de 2002 sur le commerce, P.L. 107-210.

La TPA, nécessaire politiquement plus que techniquement

La TPA n'est pas techniquement nécessaire pour mener des négociations, mais est essentielle pour ratifier l'accord qui en découle. Sur un plan technique, les négociateurs américains n'ont pas besoin d'un mandat pour assurer la promotion des échanges tant que l'accord n'est pas entièrement négocié. Cela dit, il est probable que très peu de partenaires commerciaux soient à l'aise à l'idée de mener à terme un accord négocié avec les Etats-Unis, puisqu'en l'absence de TPA, le risque est réel pour les autres pays que les Etats-Unis ne reviennent sur leurs engagements négociés si le Congrès met en pièces le projet d'accord pour satisfaire aux tenants des intérêts de l'économie politique intérieure. Cela vaut pour l'accord du cycle de Doha en suspens aussi bien que pour les accords commerciaux bilatéraux.

Dans cet esprit, l'administration Bush, par le biais de la représentante au commerce (USTR) Susan Schwab, a signé le dernier accord bilatéral (et à la dernière minute) avec la Corée du Sud le 30 juin 2007. En tant que tel, l'accord avec la Corée pourrait être le dernier accord commercial que le Président Bush ainsi que l'USTR Schwab soient en mesure de conclure. Ils peuvent cependant être fiers de ce résultat qui n'est pas mince, puisque l'ALE avec la Corée représente l'accord bilatéral dont la valeur commerciale est la plus importante pour les Etats-Unis depuis la conclusion de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1992. L'administration en poste ne peut désormais plus conclure de pactes commerciaux, y compris le Programme de développement de Doha « définitif », ni les faire passer sans amendement en procédure accélérée devant le Congrès. Cela pourrait s'avérer un obstacle à l'élaboration d'un accord définitif de Doha à l'OMC.

En réaction à l'expiration de la TPA, l'USTR Schwab a déclaré:

'Les Etats-Unis doivent être sur le terrain et non sur la touche lorsque d'autres nations négocient des accords qui désavantagent nos entreprises, nos agriculteurs, nos éleveurs et nos fournisseurs de services. Nos partenaires commerciaux et nos concurrents sont déjà en train de négocier et de conclure des accords commerciaux dans le monde entier. Le Président – je dirais même tout Président – devrait disposer de

la TPA pour veiller à ce que les Etats-Unis puissent défendre au mieux les intérêts commerciaux de notre pays².

Après le récent échec du G4 à Potsdam, l'USTR Schwab a également fait officiellement connaître sa position en disant qu'à moyen terme, l'échec des pourparlers du G4 (et peut-être des modalités de juillet 2007 qui en découleront) pourrait en fait étayer l'argument en faveur de la réintroduction de la procédure accélérée ; en effet, cet échec offre aux députés au Congrès la preuve que « l'on peut faire confiance » à l'administration sur les questions commerciales, puisque l'USTR a refusé d'accepter tout accord « mauvais » pour les intérêts des Etats-Unis. Cette approche bénéficie d'un soutien relatif de la part des milieux d'affaires, puisque des députés proches de ces milieux ont concédé que la prorogation de la TPA constituait une 'perspective à long terme' surtout du fait qu'il n'y avait pas eu de percée dans les négociations du cycle de Doha.

Toutefois, les leaders démocrates de la Chambre ont étouffé les aspirations des négociateurs commerciaux américains en indiquant dans leur réaction à l'expiration de la TPA que celle-ci n'était pas une priorité législative pour eux. Cette attitude trouve un certain écho dans la législation connexe sur la Farm Bill américaine à la Chambre des représentants, où, en bonne logique, le lobby cotonnier a lancé des appels pour ce que la législation américaine ne se plie pas aux obligations de l'OMC, mais défende les intérêts américains. Ces exemples donnent à réfléchir, et sont peut-être révélateurs du rôle relativement mineur, voire insignifiant que les affaires internationales jouent dans la politique commerciale des Etats-Unis.

Les mêmes Démocrates n'ont pas encore spécifiquement indiqué leur approche ultérieure envers un texte de Doha si celui-ci leur était amené 'sur un plateau' pour ratification. Toutefois, dans leur déclaration officielle, les Démocrates ont déclaré qu'ils avaient d'autres priorités commerciales que la prorogation de la TPA, ce qui inclut entre autres la législation relative au déséquilibre commercial entre les Etats-Unis et la Chine. Cette déclaration indiquait également qu'ils ne signeraient pas les décrets d'exécution pour les accords de libre échange en suspens avec le Panama et le Pérou avant octobre 2007, étant entendu que ces pays devraient changer leur législation pour se plier aux nouvelles dispositions

² Voir: www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2007/June/Statement.html

en matière de droits des travailleurs, de protection de l'environnement, et autres, récemment ajoutées à ces textes d'ALE.

Une autre question qui se pose est de savoir si tous les Démocrates sont hostiles à la TPA alors que tous les Républicains la soutiennent. La réponse est assurément 'non', et ce 'non' tient aux élections présidentielles américaines de 2008. Au stade actuel, on a du mal à voir qui sera le prochain Président des Etats-Unis. Cette incertitude incite les députés, tant Républicains que Démocrates, à hésiter à proroger la procédure accélérée, puisque ni les uns ni les autres ne veulent faire de faveurs, surtout sur le plan commercial, à un Président auquel ils seraient éventuellement opposés.

Un élément de cette logique circulaire apparaît dans les relations mutuelles entre cette position et l'accord de Doha, scénario classique de la poule et de l'oeuf. Cette logique ressort clairement d'un commentaire fait par le Démocrate Charles Rangel qui observait qu'à défaut de percée dans le cycle de Doha, il n'y avait pas de risque politique pour les Démocrates à ne pas proroger la TPA. Cela incite à se demander comment un accord de Doha est possible sans la TPA, alors que celle-ci ne sera pas prorogée sans qu'il y ait un accord de Doha. Le sentiment dominant semble être qu'« il est plus important de mettre en place la TPA convenablement que de la mettre en place rapidement ».

Le point de vue de l'OMC

Depuis le début du cycle de Doha en novembre 2001, la TPA des Etats-Unis est utilisée comme un mécanisme tentant d'encourager les négociateurs à parvenir à achever le cycle dans les délais. Le raisonnement adopté était que les négociateurs n'auraient pratiquement aucune occasion de conclure le cycle de Doha si les Etats-Unis ne disposaient pas de la TPA. L'expiration prochaine de la TPA était donc une sanction voilée, omniprésente, utilisée pour inciter à agir afin de trouver un accord avant le 1^{er} juillet 2007, au plus tard. La question se pose de savoir si l'expiration actuelle de la TPA est réellement une calamité générale pour l'OMC?

Il vaut la peine de revenir aux premiers jours du cycle de Doha. Il y a presque exactement 5 ans, en juillet 2002, le moment arrivait de proroger la TPA des Etats-Unis, et cette prorogation fut obtenue avec succès par l'administration

Bush. A l'époque, l'USTR était Robert Zoellick, actuellement à la tête de la Banque mondiale. Suite à la reconduction de la TPA en juillet 2002, le DG de l'OMC de l'époque, Mike Moore, faisait savoir qu'il 'se félicitait vivement' de la percée réalisée par le Congrès américain sur la législation requise pour accorder au Président Bush le mandat dont il avait besoin pour négocier des accords commerciaux. Il considérait que l'entente conclue entre les leaders du Congrès donnait un 'élan accru' aux négociations du Programme de développement de Doha. Il concluait en disant que grâce à la reconduction de la TPA, les négociations garderaient 'le cap en vue de leur achèvement à la date limite du 1^{er} janvier 2005'. Hélas, Moore se trompait lourdement, et on pourrait être tenté de se demander si la TPA est aussi important que cela, après tout. De manière plus approfondie, il faut peut-être déterminer si le cycle est réellement en difficulté maintenant, puisqu'il n'a pas réussi à progresser jusqu'ici avec la TPA – quelles sont désormais ses chances futures sans elle?

Pour faire la lumière sur cette question, on peut s'inspirer de la position récente de l'actuel DG de l'OMC, Pascal Lamy, sur la TPA. Ce dernier, en prenant la parole devant la Chambre de commerce des Etats-Unis à Washington le 23 avril 2007, n'a pas ménagé ses efforts pour encourager les législateurs américains à proroger la TPA. Il a reconnu que tout 'contrat' entre les deux branches du gouvernement américain est une affaire interne aux Etats-Unis. Ce point est indéniable, et il est manifeste, sur le plan juridique, que l'existence d'une TPA valable n'est requise que pour avaliser les résultats d'un accord sur le cycle de Doha, mais n'empêche pas l'administration de négocier un accord de Doha avec les Membres de l'OMC. Néanmoins, de nombreux partenaires commerciaux des Etats-Unis, y compris au sein du contingent africain, considèrent que l'absence de mouvement sur la TPA signifie que les Etats-Unis ont 'perdu la foi' dans le cycle de Doha. Lamy a déclaré que, selon cette perception, on avait l'impression que 'les Etats-Unis changeaient de vitesse et passaient de la marche avant au stationnement', ce qui, selon lui, ne manquera pas d'avoir un impact sur la dynamique des négociations.

On s'attendait à Genève à ce que les progrès du cycle de Doha et les perspectives de conclusion rapide des négociations soient pris en considération par les députés au Congrès américain au moment de discuter de la prorogation éventuelle de la TPA. Le DG a conclu qu'en réalité, il n'y avait aucune surprise :

de nombreux Membres de l'OMC estiment qu'une fenêtre d'opportunité se ferme, sauf si un progrès net était enregistré pour conserver la TPA, ou plutôt pour la ressusciter. C'est peut-être pour tenir compte de cette dynamique que l'OMC est restée totalement silencieuse sur l'expiration de la TPA. A n'en pas douter, elle a désormais rapidement changé son fusil d'épaule, en minimisant la pertinence de la TPA, alors que jusque là, elle la montait en épingle comme étant un élément moteur de la négociation.

Conclusion

Les progrès réguliers du programme de Doha ont subi un revers avec l'expiration du mandat de négociation commerciale (TPA) des Etats-Unis au 1^{er} juillet 2007. Bien que la procédure accélérée ne soit pas techniquement nécessaire pour mener des négociations, elle est néanmoins cruciale pour ratifier l'accord qui en découle ; cette lacune provoque une nette dilution de la confiance de la part des autres Membres de l'OMC envers les négociateurs commerciaux américains dont la crédibilité est sérieusement atteinte.

Il reste un espoir, mince il est vrai, qu'une percée de Doha en juillet de cette année, basée sur des modalités favorables aux intérêts américains, puisse aboutir à une prorogation limitée de la TPA juste suffisante pour ratifier l'accord de Doha. Mais plus le temps passe et plus l'on se rapproche des élections présidentielles américaines, plus la TPA et donc Doha seront relégués au second plan par rapport aux impératifs prioritaires des Etats-Unis. La déclaration suivante de l'actuelle USTR pourrait s'avérer prophétique: ***“Ne pas proroger la TPA, c'est montrer au monde que les Etats-Unis ont perdu la foi dans Doha.”*** [USTR Susan Schwab – 12 février 2007].

IDEAS Centre offre des services de conseils de politique générale aux gouvernements des pays en développement et en transition dans les domaines du commerce international, du développement et de la gouvernance économique. IDEAS Centre aide les pays à faibles revenus à défendre leurs intérêts commerciaux et ainsi à mettre à profit leur appartenance à l'OMC d'une manière favorable à leur développement.

Nos précédentes notes d'information sont accessibles sur notre site: www.ideascentre.ch

IDEAS Centre, 10, rue de l'Arquebuse, 1204 Genève, Suisse
T +41 22 807 17 40, F +41 22 807 17 41