

---

18 mai 2007

## **Les décideurs politiques américains sont-ils sur le point de faire progresser les dossiers commerciaux?**

---

### **La question du jour**

Le 10 mars 2007, les dirigeants des partis républicain et démocrate aux Etats-Unis sont parvenus à un compromis sur les questions de politique commerciale visant, entre autres, à insérer dans les futurs accords commerciaux américains des règles plus strictes protégeant les travailleurs et l'environnement ; cette concession avait été réclamée par le Congrès des Etats-Unis, dominé par les Démocrates. Elle a un effet immédiat sur le front des échanges bilatéraux. Cet arrangement permet désormais de conclure des accords de libre échange bilatéraux avec le Pérou et le Panama. Bien entendu, la question plus vaste est de savoir si cet arrangement pourrait insuffler une énergie nouvelle aux efforts multilatéraux requis pour achever les négociations de Doha.

### **Commentaire**

Les dispositions récemment convenues seront intégrées dans le texte des futurs accords de libre-échange (ALE), plutôt qu'énoncées sous forme d'accords parallèles. L'inclusion de ces questions s'explique par le désir 'd'exporter' bel et bien la politique américaine vers d'autres parties du monde. Cela donne lieu à la notion d'application extraterritoriale de la législation américaine, les partenaires commerciaux acceptant en échange les ALE américains. L'inquiétude sous-jacente des parlementaires démocrates est que les autres pays n'abaissent leurs normes afin d'acquérir un avantage compétitif sur les Etats-Unis. Cette pratique-là ferait l'objet de sanctions commerciales. Sur un plan positif, surtout pour les Africains qui se lancent sur la voie des ALE, il existe des dispositions en matière de propriété intellectuelle qui facilitent la production de médicaments génériques.

Il est intéressant de noter que Bush s'est opposé à ce que les normes du travail figurent dans les accords commerciaux sans des sauvegardes stipulant que la formulation juridique ne servirait pas à influencer la législation du travail aux Etats-Unis. Ironiquement, les Etats-Unis eux-mêmes n'ont pas signé plusieurs instruments de l'Organisation internationale du travail (OIT), et certaines lois du travail américaine pourraient même violer des normes de l'OIT. A titre d'exemple, le travail des prisonniers aux Etats-Unis est considéré comme une forme de travail forcé contraire aux normes de l'OIT. De ce fait, des groupes industriels américains ont fait pression sur le gouvernement pour obtenir une clause empêchant que les normes internationales soient utilisées pour réinterpréter le droit américain du travail. Cela ne manque pas d'ironie : ce que les Etats-Unis jugent bon pour leurs partenaires commerciaux ne l'est apparemment pas suffisamment pour eux-mêmes. Toutefois, sous l'angle du droit international, il est difficile de voir comment des gouvernements étrangers pourraient faire valoir des prétentions envers les Etats-Unis pour qu'ils changent leur droit interne sur la base d'un texte d'ALE bilatéral. Un résumé des principales dispositions de cet accord figure en annexe à la fin du présent rapport.

### **Autorité en matière de promotion commerciale**

La représentante du commerce des Etats-Unis et le Président Bush espèrent que l'accord ouvrira également la voie au renouvellement de l'autorité présidentielle en matière de promotion commerciale (TPA), qui vient à expiration fin juin 2007. Il ne s'agit toutefois pas d'un fait acquis basé sur le compromis actuel. Ce compromis ne s'applique pas à la nécessité pour Bush d'obtenir la prolongation de son 'autorité accélérée'<sup>1</sup>. Cette incertitude qui plane sur la prorogation entrave actuellement l'administration dans ses efforts pour relancer les négociations de Doha. Les Démocrates se sont avérés réticents à accorder à un Bush 'impopulaire' une autorité commerciale renouvelée, surtout à un moment où le public américain est désenchanté face aux effets du respect des règles de l'OMC et à l'absence de succès américains dans le cadre du système de règlement des différends à l'OMC.

---

<sup>1</sup> Droit donné au Président de négocier des pactes commerciaux et de les soumettre au Congrès pour un simple vote d'approbation ou de rejet, sans possibilité de les amender.

Les législateurs américains semblent ne voir aucune raison de prolonger la TPA s'il n'y a pas d'avancée majeure dans les discussions sur le programme de développement de Doha à l'OMC. En quelque sorte, le serpent se mord la queue, puisque l'impasse dans laquelle se trouvent les pourparlers est au moins en partie due à l'incapacité des Etats-Unis à négocier d'une manière fiable, par manque de sûreté sur le plan législatif. En outre, l'accord actuel n'est pas applicable aux ALE en général, mais est très spécifiquement destiné à faciliter l'adoption de 2 des 4 ALE actuellement en suspens. Les ALE avec le Panama et le Pérou vont désormais être adoptés, celui avec la Colombie reste bloqué en raison de la poursuite des troubles civils (les travailleurs syndiqués y sont souvent assassinés) et celui avec la Corée est bloqué en raison des interdictions d'importations de bœuf et de voitures américaines que ce pays continue à imposer. Malgré tout, l'orientation prise est la bonne et ne manquera pas d'être évoquée en liaison avec l'engagement imminent sur l'autorité en matière de promotion du commerce.

Cet avis a été exprimé ouvertement, à l'issue de l'annonce, par la représentante du commerce des Etats-Unis, Susan Schwab, qui a utilisé les termes 'ouvre la voie'. Cet accord offre donc la possibilité de susciter un certain élan en vue de la reprise éventuelle des négociations de Doha. En outre, le principal Démocrate impliqué dans ce débat, Charles Rangel, a déclaré que les Démocrates ne voulaient pas que les Etats-Unis soient considérés comme étant la principale raison (obstacle) de l'inachèvement du cycle de Doha. Cela peut être interprété comme voulant dire que s'il est vrai qu'une extension large et exhaustive de la TPA pourrait encore être retenue, il pourrait y avoir une extension moins ambitieuse et plus simple de la TPA actuelle, d'une portée limitée et simplement destinée à achever les négociations de Doha. Il s'agit cependant là d'une analyse spéculative qui n'a toujours pas été officiellement déclarée ni confirmée, mais qui a été évoquée par plusieurs commentateurs comme un compromis probable.

## **Conclusion**

L'administration américaine a dû se confronter à la réalité politique: ce sont les Démocrates qui contrôlent le Congrès américain. Elle a ainsi dû faire un

compromis sur la politique commerciale afin de ne pas voir ses propositions d'accords commerciaux étouffées dans l'œuf. Le présent compromis est éminemment spécifique et a un effet limité aux échanges bilatéraux. Il n'est pas destiné à aborder l'extension requise pour juin 2007 de l'autorité en matière de promotion du commerce. Néanmoins, cet engagement est bel et bien le précurseur positif d'un autre processus d'engagement et d'un compromis possible aboutissant à la prorogation de la TPA. Pour l'instant, l'adoption de deux accords de libre-échange américains ne va pas donner l'élan nécessaire aux progrès des négociations de Doha à Genève, avec ou sans les textes révisés du président.

*"Nous espérons que nous allons pouvoir améliorer l'image du commerce en créant de nouveaux emplois et en forgeant un partenariat avec le secteur privé pour garantir qu'en fin de compte, la politique que nous proposons soit utile au commerce, non seulement pour les actionnaires, mais pour tous les Américains."*

*(Charles Rangel (Démocrate), Président de la Commission du Budget (ways and means) de la Chambre des représentants)*

## Annexe: Résumé de l'accord

### Normes du travail

- Un engagement entièrement exécutoire de la part des pays de l'ALE d'adopter, de maintenir et d'exécuter dans leur législation et dans leur pratique les cinq normes internationales fondamentales du travail, énoncées dans la *Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail* de l'Organisation internationale du travail.

[Ces principes sont: la liberté d'association, la reconnaissance effective du droit de négocier collective; l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; l'abolition effective du travail des enfants et l'interdiction des pires formes de travail des enfants; et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.]

- Un nouvel engagement contraignant, entièrement exécutoire, interdisant aux pays de l'ALE d'abaisser leurs normes du travail.
- De nouvelles limites imposées à la liberté "de poursuites" et "d'exécution" – les pays de l'ALE ne peuvent pas défendre l'incapacité à appliquer des lois liées aux cinq normes fondamentales en arguant de la limitation de leurs ressources ou de décisions de donner priorité à d'autres questions d'exécution.
- Mêmes mécanismes de règlement des différends /sanctions que d'autres obligations d'ALE.

### Questions liées à l'environnement

- Un engagement entièrement exécutoire de la part des pays de l'ALE d'adopter, d'appliquer et d'exécuter dans leur législation et leur pratique les obligations au titre des sept grands accords multilatéraux communs sur l'environnement (MEA), y compris CITES et le protocole de Montréal.

[Les MEA sont: la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction; le protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone; la Convention sur la prévention de la pollution des mers; la Convention interaméricaine sur le thon tropical; la Convention Ramsar sur les zones humides; la Convention internationale sur la réglementation de la chasse à la baleine et aux grands cétacés; et la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique.]

- Un engagement contraignant est contracté qui interdit aux pays partenaires à l'ALE d'abaisser leurs normes actuelles en matière de protection de l'environnement.
- Mêmes mécanismes de règlement des différends /sanctions que d'autres obligations d'ALE.
- Une nouvelle disposition sur le "conflit de lois" – selon laquelle si une obligation MEA couverte affecte une obligation au titre d'un ALE, l'ALE ne peut pas servir à saper cette obligation MEA.
  - Pour le Pérou, une Annexe entièrement exécutoire qui exige que le Pérou prenne des mesures spécifiques importantes pour lutter contre toute exploitation forestière illégale, et des mesures supplémentaires

---

<sup>2</sup> Le résumé de l'annexe est dû à: Trade Reports International Group, volume 16 n°94.

pour cesser l'exploitation illégale de l'acajou. Une disposition est incluse pour permettre aux Etats-Unis d'enquêter sur l'exploitation illégale d'acajou à l'intérieur du pays, et mettre un terme aux envois douteux à la frontière.

#### Médicaments génériques

- Le passage à la disposition de "l'exclusivité des données" (période pendant laquelle un fabricant de génériques ne peut pas utiliser de données venant de tests cliniques d'un fabricant de médicaments innovant) est destiné à permettre aux génériques de pénétrer sur le marché plus rapidement qu'au titre de l'ancienne disposition (en ayant une "période concurrente" d'exclusivité des données).
- Inclusion dans les ALE de l'exception stipulant que la disposition sur "l'exclusivité des données" n'empêche pas les pays de l'ALE de prendre des mesures pour protéger la santé publique ni d'utiliser la "solution de santé" de l'OMC.
- Elimination de l'exigence prévoyant qu'une agence de réglementation des médicaments puisse refuser l'approbation d'un générique jusqu'à ce qu'elle ait certifié qu'aucun brevet ne serait contrefait si le générique était mis sur le marché; renforcement et accélération des procédures en justice dans les pays pour garantir le respect des droits de brevet détenus par les sociétés de médicament innovantes.
- Elimination de l'exigence stipulant qu'un pays de l'ALE puisse prolonger la durée d'un brevet sur un produit pharmaceutique en cas de retards dans le processus de délivrance des brevets et d'obtention des autorisations réglementaires. A la place, garantie de rapidité pour le processus de délivrance de brevets et d'autorisations réglementaires.

#### Achats publics

- Disposition révolutionnaire permettant aux gouvernements américains au niveau fédéral et au niveau des Etats de conditionner les contrats du gouvernement au respect par les sous-traitants des cinq normes fondamentales du travail ainsi que de conditions de travail et de rémunération acceptables.

#### Sécurité dans les ports

- Clarification pour indiquer que les Etats-Unis possèdent une autorité intégrale et ne pouvant pas être remise en cause pour empêcher les sociétés étrangères d'exploiter des ports américains, pour des raisons de sécurité nationale.

#### Investissement

- Déclaration explicite que les investisseurs étrangers aux Etats-Unis ne se verront pas accorder de droits substantiels plus importants eu égard aux protections des investissements que les investisseurs américains aux Etats-Unis.

#### Assistance aux travailleurs

- Le Congrès et l'administration élaboreront et appliqueront l'initiative SWAT (assistance stratégique et formation dispensées aux travailleurs) pour promouvoir l'éducation et la formation, ainsi que des prestations d'assurance maladie et retraite transférables. Ce programme concret et exhaustif inclura des partenariats public-privé pour éduquer les jeunes; actualisera et améliorera les compétences

des travailleurs pendant leur emploi; encouragera l'éducation scientifique et la recherche; fournira des avantages importants en termes de prestations d'assurance maladie, retraite et perte de gains; et ira au-delà du système TAA actuel pour apporter un soutien utile, des programmes de formation et de revitalisation à des communautés entières atteintes par les effets du commerce et de la technologie.

---

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. En liaison avec l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), 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 précédents bulletins sont accessibles sur notre site: [www.ideascentre.ch](http://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