

Voir un ami pleurer

Volume 12, numéro 3, avril 2019

Résumé analytique

Le Président Trump est aux prises avec la complexité des effets de son programme politique en commerce international. Les projecteurs du Congrès américain sont braqués sur l'ACÉUM et les démocrates, fraîchement majoritaires à la Chambre des Représentants, n'entendent pas lui faciliter la vie quant à la ratification de l'accord. Plusieurs réclament sa réouverture pour améliorer les dispositions sur le travail, les médicaments et l'environnement. Rien n'est encore gagné pour M. Trump et l'espace pour manœuvrer entre le Congrès, le Canada et le Mexique ne paraît pas très confortable.

Également, ses critiques acerbes envers l'OMC et sa stratégie de confrontation sont en train de favoriser un processus de réforme de l'organisation internationale, qui pourrait éventuellement débloquer les négociations de Doha, lancées il y a plus de quinze ans. L'unilatéralisme du bureau ovale pourrait bien être celui qui relance finalement le multilatéralisme.

Contenu

Ratification de l'ACÉUM	2
Vers une réforme de l'OMC ?.....	4
Études économiques et articles connexes ce mois-ci.....	7

Ratification de l'ACÉUM

Est-ce que l'ACÉUM devra être rouvert afin de le voir adopté par le Congrès américain ? C'est la question que l'on peut se poser tant les vents contraires semblent avoir pris de la vigueur depuis l'arrivée des nouveaux élus démocrates au Congrès. Le Président américain a peut-être le mandat de négocier des accords commerciaux, il n'en reste pas moins que le véritable pouvoir en matière commerciale repose, selon la Constitution, entre les mains du Congrès. *In fine*, il lui revient, pour tout accord conclu, d'adopter sa loi de mise en œuvre pour que celui-ci soit finalement ratifié.

Plusieurs élus républicains semblent toutefois sûrs que l'accord puisse être ratifié d'ici la fin de l'été prochain. L'« House Republican USMCA¹ working group » s'active à Washington pour tenter de recueillir les appuis nécessaires à son adoption. Le Représentant républicain texan Kevin Brady, membre du puissant Comité des voies et moyens, estime que l'adoption est tributaire de la décision de Nancy Pelosi, Présidente de la Chambre des Représentants, de donner son accord au dépôt du projet de loi.

Les principaux points d'achoppement semblent liés aux produits pharmaceutiques, aux normes du travail et à l'environnement.

Plusieurs représentants syndicaux et élus démocrates estiment qu'il est nécessaire de rouvrir l'accord pour mettre en place un mécanisme d'application de l'accord en matière de travail plus contraignant que celui qui y est prévu. Le Représentant des États-Unis pour le commerce (USTR) Robert Lighthizer a tenté d'ouvrir une voie de solution en proposant que le gouvernement des États-Unis puisse utiliser des mesures de sanctions commerciales (en vertu du Special 301 prévu au Trade Act de 1974 qui permet de telles sanctions) dans le but de voir les partenaires commerciaux appliquer réellement les dispositions sur le travail. Elle aurait l'avantage pour l'USTR de ne pas nécessiter de réouverture de l'ACÉUM. Cette méthode ne satisfait cependant pas les représentants syndicaux qui remarquent qu'elle serait soumise au bon vouloir politique des élus en place et qu'elle ne donnerait pas aux travailleurs des recours directs s'ils observent une application déficiente des règles prévues par l'accord.

Les syndicats refusent d'appuyer l'accord et estiment que le Congrès ne devrait pas l'étudier tant que le gouvernement mexicain n'aura pas adopté et mis en œuvre une réforme de ses lois du travail qui assurent aux travailleurs mexicains le droit de se joindre à un syndicat et de négocier de meilleurs salaires. Ils souhaitent également que l'accord indique clairement que la mention du pays d'origine sur l'étiquetage des produits alimentaires ne constitue pas une mesure protectionniste interdite par les dispositions de l'accord.

La première exigence des syndicats risque d'être difficile à satisfaire dans un échéancier d'à peine quelques mois. Le gouvernement mexicain est bien en train de voir à l'adoption d'une loi visant à rendre conforme aux dispositions de l'ACÉUM la réglementation du travail, mais les

¹ ACÉUM en anglais

syndicats soulignent qu'aucun mécanisme de mise en œuvre de cette nouvelle réglementation n'est encore en place. Sans les ressources humaines nécessaires à l'application de nouveaux règlements, les changements prévus risquent bien de demeurer sur papier et de ne constituer que des vœux pieux. L'inquiétude des syndicats réside ainsi dans l'éventualité que le gouvernement mexicain procède aux réformes législatives requises par ses engagements dans l'ACÉUM sans pour autant se donner le moyen de les appliquer réellement.

Le négociateur mexicain de l'ACÉUM, Kenneth Smith Ramos, estime, quant à lui, que l'inclusion du travail dans un chapitre de l'accord, plutôt que dans un accord parallèle tel que c'était le cas dans l'ALÉNA, constitue une nette progression. Une fois inclus dans l'accord, le travail est soumis au mécanisme de règlement des différends entre les États, lequel pourrait être amélioré dans une loi de mise en œuvre. Cette approche favoriserait une meilleure application des dispositions de l'accord sans pour autant remettre en question l'équilibre atteint à la conclusion des négociations.

Concernant les produits pharmaceutiques, plusieurs élus démocrates craignent d'une hausse du prix des médicaments si les dispositions de l'ACÉUM sont adoptées. L'ACÉUM prévoit que les « nouveaux biologiques », les médicaments produits à partir d'organismes vivants tels que des microorganismes, des plantes ou des cellules animales, seront désormais protégés durant une période de dix ans. Les États-Unis leur accordent déjà une protection de 12 ans, alors que le Canada et le Mexique le font pour 8 ans et 5 ans respectivement. Les élus démocrates qui s'opposent à cette mesure argumentent que l'inclusion d'une durée de protection minimale dans l'accord commercial limiterait la possibilité pour le gouvernement américain d'éventuellement réviser à la baisse sa politique de protection des médicaments si elle apparaît comme étant mauvaise pour la société américaine.

Enfin, les insatisfactions des environnementalistes sont nombreuses, particulièrement quant à la possibilité pour les entreprises américaines de continuer à exploiter les réglementations moins contraignantes au Mexique. Elles semblent cependant recevoir un écho plus diffus dans les officines du Congrès américain.

Du travail, des produits pharmaceutiques et de l'environnement, le premier semble être l'élément central à la possibilité d'une adoption estivale de l'ACÉUM. Les deux autres sujets soulèvent une certaine opposition, mais ils n'apparaissent pas comme étant suffisamment mobilisateurs pour empêcher l'adoption de l'accord. La réception aux États-Unis de la nouvelle réglementation du travail au Mexique qui devrait être présentée au cours des prochaines semaines devient donc la mesure de l'approbation du Congrès à l'accord. Il sera nécessaire qu'un plan clair de mise en application soit présenté aux démocrates américains pour qu'ils procèdent à l'adoption de l'ACÉUM. Nancy Pelosi réclame même que le processus d'application fasse partie de l'accord.

Le dernier sondage sur l'ACÉUM indiquait que 51 p. cent des Américains souhaitent la ratification par le Congrès alors que 14 p. cent s'y opposent. L'appui populaire, le large consensus du milieu des affaires des États-Unis et la volonté clairement exprimée du Canada et du Mexique de ne pas rouvrir l'accord mettent beaucoup de pression sur les épaules des élus démocrates qui espèrent des modifications à l'accord. Il serait donc très surprenant qu'ils réussissent à faire rouvrir l'accord. La voie des accords parallèles choisie par Bill Clinton avec l'ALÉNA, ou celle d'une simple

lettre d'accompagnement à l'accord traitant de la question de l'application des nouvelles normes du travail au Mexique, semblent actuellement plus probables pour permettre de dénouer l'impasse.²

Du point de vue du Canada et du Mexique, le maintien des tarifs sur l'acier et l'aluminium représente une pierre d'achoppement majeur dans leur processus respectif de ratification. La ministre des Affaires étrangères du Canada, Chrystia Freeland, a été très claire en liant la ratification canadienne de l'accord à l'élimination des tarifs douaniers américains sur les importations canadiennes d'acier et d'aluminium. Le gouvernement mexicain a énoncé la même exigence au début du mois de mars, ce qui place Washington dans une position compliquée, d'autant plus que les motifs invoqués par l'administration Trump pour introduire ces tarifs il y a un peu plus d'un an demeurent considérés comme étant farfelues par la plupart des observateurs.

L'arrivée en janvier dernier des nouveaux démocrates à Washington a compliqué le processus de ratification de l'ACÉUM. Il faut cependant garder à l'esprit que les milieux d'affaires des pays partenaires, la population et une grande partie de leurs milieux politiques respectifs appuient l'accord. La voie n'est pas encore toute tracée pour la ratification au Congrès américain, mais les objections soulevées ne semblent pas assez profondes pour remettre sérieusement en question une entente dont dépendent des intérêts économiques très puissants chez les trois partenaires.

Vers une réforme de l'OMC ?

Les pressions de l'administration américaine pour empêcher la nomination de nouveaux juges à l'Organe de règlement des différends de l'OMC ou le renouvellement des mandats de ceux qui y officient déjà risquent de paralyser dès cette année l'organisation genevoise. L'Organe d'appel est responsable de confirmer, modifier ou infirmer les constatations et les conclusions juridiques d'un groupe spécial qui a statué sur un différend entre des membres de l'OMC. Il n'y reste que trois juges actifs, le minimum pour qu'une décision puisse être rendue. Le 11 décembre prochain, le mandat de deux d'entre eux se termine et, sans reconduction ou nouvelle nomination, le mécanisme de règlement des différends deviendra inopérant. C'est l'un des socles importants du multilatéralisme et l'un des rôles centraux de l'OMC qui risquent ainsi d'être profondément mis à mal.

L'administration Trump a la conviction que les règles de l'OMC attaquent la souveraineté des États-Unis et les empêchent d'exprimer leur puissance dans sa plénitude. L'apparence de neutralité du mécanisme de règlement des différends de l'OMC constitue un premier problème pour les États-Unis. Un gouvernement qui favorise l'unilatéralisme dans ses relations commerciales risque de voir ses volontés entravées par les décisions des instances de l'OMC. Un deuxième motif de contrariété pour les opposants américains est la possibilité pour les pays membres d'adopter certaines mesures ou règles sans le consentement des États-Unis. Même si les règles

² Pour en apprendre davantage, consulter Zini, Sylvain. 2016. *Exporter le New Deal*. Presses de l'Université du Québec. En ligne : <https://www.puq.ca/catalogue/livres/exporter-new-deal-3022.html>

de l'OMC prévoient que les décisions sont généralement prises par consensus, certains amendements aux instruments légaux de l'OMC peuvent être adoptés sur la base d'un vote aux deux tiers ou aux trois quarts. Finalement, les critiques américains de l'OMC estiment que les juges de l'Organe de règlement des différends procèdent graduellement à une expansion de leur pouvoir, rongéant peu à peu les prérogatives des États membres, particulièrement celles des États-Unis qui seraient de moins en moins capables d'utiliser le rapport de force que leur procure la taille de leur économie.

Face à cette situation, le Canada tente de jouer un rôle de leader dans une réforme de l'OMC qui permettrait de remettre l'organisation sur les rails. Le ministre de la Diversification du commerce international du Canada, Jim Carr, a organisé à l'automne 2018 une rencontre ministérielle de 13 États à Ottawa. Étaient présents des représentants de l'Australie, du Brésil, du Chili, de l'Union européenne, du Japon, du Kenya, de la Corée, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de Singapour et de la Suisse qui forment ce qu'ils ont appelé le « groupe d'Ottawa ». On peut noter l'absence de la Chine et des États-Unis. Le but de la rencontre était de déterminer des moyens concrets et pratiques d'améliorer l'efficacité de l'OMC à court, à moyen et à long terme. Les discussions du groupe étaient axées sur trois thèmes principaux : les mesures immédiates pour améliorer l'efficacité de l'OMC ; la protection et renforcement du système de règlement des différends ; et la redynamisation de la fonction de négociation de l'OMC.

Les représentants des mêmes États se sont rencontrés à nouveau en marge du Forum de Davos en janvier dernier. Le groupe d'Ottawa a alors annoncé « l'amorce d'un processus, ouvert à tous les membres de l'OMC, visant à discuter des façons d'améliorer les fonctions délibératives d'un certain nombre d'organes de l'OMC. » (Déclaration commune, 24 janvier 2019) Aux trois thèmes identifiés à Ottawa s'est ajoutée une exploration sur la meilleure façon de tenir compte du développement, notamment le traitement spécial et différencié, dans la définition des règles. Le groupe d'Ottawa fait ici écho aux travaux de l'OMC, dans le cadre du cycle de Doha, dont le mandat était de renforcer et de rendre plus précises les dispositions qui confèrent des droits spéciaux aux pays en développement, plus favorables qu'aux autres membres de l'OMC. Elles sont appelées « dispositions relatives au traitement spécial et différencié ». Ces dispositions spécifiques prévoient, par exemple, des périodes plus longues pour la mise en œuvre des accords et des engagements, ou des mesures visant à accroître les possibilités commerciales de ces pays. Preuve de la détermination du groupe, une prochaine rencontre est prévue en mai 2019.

En parallèle de cette déclaration, plusieurs autres initiatives de réforme vont de l'avant. Les États-Unis, accompagnés par l'Argentine, le Costa Rica, l'Union européenne et le Japon ont fait l'an dernier une proposition de modification au mécanisme de notification à l'OMC qui n'est pas assez efficace à leur avis. Ces notifications visent la transparence et l'application des règles par l'obtention d'informations sur les politiques et pratiques commerciales des pays membres de l'OMC. Un mécanisme de notification plus efficace permettrait d'obtenir un portrait plus juste des pratiques commerciales des membres, particulièrement sur la question des aides accordées à certaines industries. La Chine semble être la principale cible de cette mesure, les États-Unis jugeant que ses notifications sont incomplètes ou déficientes.

Le Forum de Davos a également été la scène d'une reprise des discussions sur la régulation mondiale du commerce électronique. C'est 76 pays membres de l'OMC, dont l'Union européenne, la Chine et les États-Unis, qui ont signifié leur intention de négocier un accord sur le commerce électronique. La Commissaire au Commerce de l'Union européenne, Cécilia Malmström, a

déclaré que ces négociations visent l'adoption de règles multilatérales qui permettraient de : i) améliorer la confiance des consommateurs dans l'environnement en ligne et lutter contre le pourriel ; ii) s'attaquer aux obstacles qui empêchent les ventes transfrontalières ; iii) garantir la validité des contrats et des signatures électroniques ; iv) interdire de façon permanente les droits de douane sur les transmissions électroniques ; v) et, répondre aux exigences en matière de localisation forcée des données et de divulgation forcée du code source. Notons que l'on retrouve plusieurs de ces éléments dans le chapitre sur le commerce électronique que les États-Unis mettent de l'avant dans leurs négociations commerciales bilatérales et dans leur récent accord avec le Canada et le Mexique.

Difficile de ne pas voir ces différentes initiatives comme étant un programme concerté de négociation d'une réforme de l'OMC mis de l'avant par les pays du G20, qui visent à stabiliser le fonctionnement de l'organisation internationale en satisfaisant une partie des exigences des États-Unis, tout en forçant la main à la Chine pour qu'elle soit plus transparente.

La sécurité nationale et l'OMC

Reste à savoir si les menaces de Donald Trump de retirer les États-Unis de l'OMC constituent un outil de négociation ou s'il est vraiment sérieux dans ses intentions. Il sera intéressant à cet égard de jauger la réaction de l'administration américaine au plus récent rapport d'un groupe spécial de l'OMC chargé de trancher dans le différend opposant la Russie et l'Ukraine quant à l'utilisation du motif de la sécurité nationale pour imposer des restrictions commerciales. Ce rapport était particulièrement attendu étant donné qu'il s'agit de la première fois qu'un groupe spécial doit statuer sur la question des circonstances dans lesquelles un pays peut faire appel aux dispositions sur la sécurité nationale (l'article XXI) pour imposer des mesures protectionnistes.

Tout d'abord, le groupe spécial confirme qu'un État peut bel et bien utiliser l'article XXI en cas d'atteinte à la sécurité nationale. Ceci ne devrait pas faire sourciller le Président Trump, qui justifie l'imposition de tarifs douaniers à plusieurs États en vertu, en partie, de cet article. Ce qui devrait moins lui plaire est la prétention de l'OMC au pouvoir de décider si l'évocation de la sécurité nationale est légale ou non et à l'effet que les États n'ont pas un droit automatique à déterminer unilatéralement ce qui constitue ou non une atteinte à la sécurité nationale. De plus, le rapport indique qu'on doit observer « un changement fondamental dans les circonstances qui modifie radicalement la matrice factuelle dans laquelle la compatibilité des mesures en cause avec les règles de l'OMC doit être évaluée. » (DS-512 : 54) Les circonstances qui justifient les mesures russes sont issues d'un conflit armé entre les deux États. Il est difficile d'identifier des circonstances aussi dramatiques entre les États-Unis et le Canada (peut-être la guerre de 1812...) et le rapport du groupe de travail de l'OMC est une défaite pour ceux qui estiment que seul le Président peut déterminer ce qui constitue la sécurité nationale.

Dans le contexte actuel, le rapport peut aussi démontrer aux yeux des critiques de l'OMC à quel point elle s'insinue dans les décisions politiques de ses membres et qu'il est nécessaire de s'en éloigner. Si Donald Trump n'utilise ces critiques de l'OMC que comme levier politique pour obtenir les réformes qu'il juge nécessaires, il se retrouve aujourd'hui dans une position plus compliquée. Pris avec des tarifs qui ralentissent l'adoption de l'ACÉUM et une organisation

internationale honnie qui attaque de front ses politiques protectionnistes, il devient de plus en plus complexe pour lui de revenir à la normale une fois les gains de négociation obtenus.

Références :

Déclaration commune sur la réunion ministérielle du groupe d'Ottawa sur la réforme de l'OMC, Davos, 24 janvier 2019. En ligne : https://international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/wto-omc/2019-01-24-davos.aspx?lang=fra

Déclaration commune sur le commerce électronique, Davos, 25 janvier 2019. En ligne : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/january/tradoc_157643.pdf

OMC. DS-512 : Russie-Mesures concernant le trafic en transit. 5 avril 2019. En ligne : https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds512_f.htm

Études économiques et articles connexes ce mois-ci.

Balino, Sofia. *As Members Debate WTO Reform, What Lies Ahead for 2019?* International Institute for Sustainable Development, 6 février 2019. En ligne : <https://www.iisd.org/blog/wto-reform-2019>

Duesterberg, Thomas J. *The Importance of WTO Reform from a Transatlantic Perspective*. Hudson Institute, 19 février 2019. En ligne : <https://www.hudson.org/research/14823-the-importance-of-wto-reform-from-a-transatlantic-perspective>

ICTSD. *WTO Member Group Circulates Transparency Proposal, Eyeing Improved Notification Compliance*. Bridges, Vol. 22, No 37. En ligne : <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/wto-member-group-circulates-transparency-proposal-eyeing-improved>

Schott, Jeffrey et coll. *In US-China Trade Disputes, the WTO Usually Sides with the United States*. Peterson Institute, 12 mars 2019. En ligne : <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/us-china-trade-disputes-wto-usually-sides-united-states>

Stewart, Patrick M. *Trump's Search for Absolute Sovereignty Could Destroy the WTO*. World Politics Review, 25 mars 2019. En ligne : <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27692/trump-s-search-for-absolute-sovereignty-could-destroy-the-wto>

Tucker, Todd. *The WTO just blew up Trump's argument for steel tariffs*. Washington Post, 5 avril 2019. En ligne : https://www.washingtonpost.com/politics/2019/04/05/wto-just-blew-up-trumps-argument-steel-tariffs/?noredirect=on&utm_term=.03604d67adf6

U.S. Inside Trade. *U.S. tweaks WTO transparency proposal, gains four new sponsors*. 3 avril 2019.

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

Site web : www.ceim.uqam.ca

