
SESSION ANNUELLE 2008 DE LA CONFERENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC

Genève, 11-12 septembre 2008

Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen

Point 3a)

PC-WTO/2008/3a)-R.2

26 août 2008

VOIR PLUS LOIN QUE DOHA

Document de travail présenté par M. Carlos Carnero González (Parlement européen)

Le système commercial multilatéral

Le système commercial multilatéral incarné au sein de l'OMC contribue à accroître la sécurité, la transparence et la stabilité du commerce international ainsi qu'à améliorer la gestion de la mondialisation grâce à des règles et des disciplines multilatérales et par le règlement judiciaire des différends.

Le monde a besoin d'un système commercial multilatéral solide, parce que ce système est le moyen le plus efficace pour accroître et gérer les relations commerciales dans l'intérêt de tous et qu'il offre un cadre unique pour le règlement des différends.

L'Union européenne s'est toujours montrée intéressée par le Cycle de Doha pour le développement, dont l'objectif principal consiste à promouvoir un système commercial fondé sur des règles multilatérales qui soit plus juste et favorable au développement.

Les réunions mini-ministérielles de l'OMC de juillet 2008

La dernière tentative effectuée par les gouvernements pour sauver un accord dans le cadre du Cycle commercial de Doha a échoué à la fin du mois de juillet 2008, les ministres reconnaissant leur incapacité à trouver un compromis sur les modalités après neuf jours de réunions mini-ministérielles à Genève.

Un très grand nombre de problèmes qui se sont avérés insolubles pendant des années ont trouvé une solution même si les négociations ont avorté sur la question de savoir dans quelle mesure les pays en développement pourraient augmenter les tarifs en vue de protéger les agriculteurs contre de fortes augmentations des importations dans le cadre d'un "mécanisme spécial de sauvegarde". Les problèmes des différences relatives aux réductions des subventions agricoles et des tarifs industriels, qui ont longtemps semblé pratiquement insolubles, paraissent avoir été dans une large mesure surmontés et même le problème toujours épineux de l'érosion des préférences semblait sur le point d'être résolu.

Au cours des derniers jours des discussions, les négociateurs de l'UE ont essayé de contribuer au dégagement d'un accord sur le domaine qui a précisément conduit à l'échec des négociations. L'Union européenne a négocié ouvertement et en toute bonne foi et elle a fait tout ce qui était en son pouvoir pour contribuer à une issue fructueuse.

Après l'échec des négociations, les membres de l'OMC ont exprimé le désir de ne pas abandonner les négociations et de préserver les progrès réalisés dans l'agriculture et l'AMNA ainsi que dans d'autres domaines qui ont fait l'objet de discussions; ce sont des milliers d'heures de négociations et d'investissement politique intense qui ont été consacrées par l'ensemble des membres de l'OMC et qui ne peuvent être gaspillées.

Il n'empêche qu'aucune solution claire n'a été déterminée pour permettre la reprise des négociations.

Certains membres ont laissé entendre que diverses parties du paquet avaient été pratiquement négociées ou qu'il existait à leur sujet un consensus susceptible de débloquer la situation. D'autres ont demandé que des mesures déjà approuvées comme l'accès au marché sans quota et en franchise de droits pour les PMA, l'aide au commerce et le "cadre intégré renforcé" d'aide aux PMA soient mises en œuvre.

Cependant, la décision de poursuivre les négociations sur une base désagrégée aurait nécessité un consensus entre tous les membres de l'OMC. Pareil consensus aurait pu s'avérer difficile à obtenir, vu que chaque gouvernement rattache pas la même importance aux différents problèmes. L'idée de démanteler le paquet du cycle de Doha se heurterait à une certaine réticence, étant donné le principe cher à l'institution de l'"engagement unique" selon lequel "rien n'est décidé tant que l'accord ne s'est pas fait sur tout".

Les avantages d'une issue fructueuse

Le succès du Cycle de Doha, débouchant sur une ouverture accrue des marchés et le renforcement des règles multilatérales, pourrait être le puissant facteur de stabilisation dont a besoin un monde de plus en plus désemparé face aux crises économiques et financières, ainsi qu'un important paramètre pour stimuler la croissance économique, le développement et l'emploi dans le monde et contribuer ainsi efficacement à la concrétisation des OMD et à l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale.

La clôture de l'ADD permettrait à tous les pays membres de l'OMC de tirer d'énormes avantages d'un système commercial multilatéral plus ouvert et plus juste.

Les coûts éventuels d'un échec du cycle de Doha

Le Parlement européen est convaincu que les coûts d'un échec des négociations de l'OMC seraient considérables. En réalité, un tel échec n'engendrerait pas un statu quo, mais une grave détérioration du système commercial.

En premier lieu, il serait responsable d'une prospérité moindre vu l'absence de nouvelles réformes de l'OMC (dont les bénéfices escomptés se chiffrent entre cinquante et plusieurs centaines de milliards de dollars).

Le deuxième impact négatif serait une érosion systémique en ce sens que la crédibilité du système commercial international et de l'OMC en tant qu'institution serait sérieusement ébranlée. Les pays membres les plus pauvres et les plus faibles, c'est-à-dire ceux qui bénéficient le plus d'un système multilatéral puissant et réglementé, seraient les principaux perdants. Les membres continueraient à remplir leurs obligations sur la base des accords existants, mais hésiteraient davantage à utiliser l'OMC comme forum pour les négociations commerciales.

D'autre part, les procédures judiciaires introduites dans le cadre de l'OMC augmenteraient en l'absence d'un réel processus visant à libéraliser les relations commerciales. Les membres de l'OMC recourraient davantage au processus de règlement des différends en vue de "plaider en faveur" de modifications souhaitées au niveau des pratiques d'autres membres, mais les principaux acteurs seraient moins incités à se conformer à des décisions qui leur sont défavorables.

Le troisième coût serait le risque que le système commercial international ne soit entraîné dans le marasme du bilatéralisme et du régionalisme. La confiance dans les principes du multilatéralisme et de la coopération internationale serait affaiblie. Les principales nations commerçantes ré-axeraient leurs efforts de négociations vers des accords commerciaux bilatéraux et régionaux et le nombre de telles initiatives se multiplierait.

Le quatrième coût serait une intensification du protectionnisme. Les négociations commerciales multilatérales font tampon contre les élans protectionnistes dans la mesure où de nouvelles barrières commerciales ou de nouvelles subventions pourraient perturber les négociations en cours. Les mesures protectionnistes pourraient s'intensifier à l'avenir en réponse à un ralentissement de la croissance et à un accroissement du chômage dus à une dégradation de la conjoncture mondiale causée par la hausse du prix de l'énergie et par l'inflation qui en résulte.

Cinquièmement, la rupture des négociations commerciales pourrait être défavorable aux marchés financiers. Les marchés sont déjà sensibles aux menaces d'un nouveau protectionnisme commercial et à leurs effets sur les mouvements de capitaux.

Enfin, l'échec de Doha empêcherait d'utiliser les négociations commerciales multilatérales comme catalyseur des réformes économiques nationales.

Les accords commerciaux bilatéraux et régionaux

Les accords commerciaux bilatéraux et régionaux (ACR) sont en train de changer le paysage du commerce international. Le nombre d'accords actuellement en vigueur dépasse les 200 et 70 accords supplémentaires sont en cours de négociation ou à l'étude. Le nombre d'accords bilatéraux de même que le pourcentage mondial du commerce préférentiel ne cessent d'augmenter.

Au fur et à mesure que le nombre d'accords se multiplie, il n'est pas rare que des pays soient parties à plusieurs accords différents. Chaque accord possède ses propres règles en matière d'origine, de tarifs douaniers, de périodes d'application, ce qui complique la tâche des administrations douanières et contraint les agents économiques à respecter des règles complexes. Certains pays placent le bilatéralisme au centre de leur politique commerciale. Des acteurs essentiels se tournent également de plus en plus souvent vers le bilatéralisme, ce qui peut les inciter à se détourner du niveau multilatéral. Cette situation peut être à la fois une cause et une conséquence de la diminution des ambitions et des engagements dans les discussions de l'OMC.

En vertu des dispositions actuelles de l'OMC, les ACR doivent être considérés comme l'exception aux principes du traitement de la NPF et de non-discrimination. Cependant, ces dispositions n'agissent pas en tant que frein à la conclusion d'ACR.

Les relations entre le système commercial multilatéral et les accords bilatéraux en tant qu'instruments stratégiques alternatifs/complémentaires sont complexes. Plusieurs pays membres affirment que la conclusion de multiples ACR incertains, complexes et qui se chevauchent est fondamentalement discriminatoire et contribue à une fragmentation du système commercial mondial, mettant également en péril l'OMC et ses principes fondamentaux. D'autres soutiennent que la poursuite de la libéralisation du commerce via des accords bilatéraux représente un complément utile aux accords multilatéraux.

Les ACR peuvent s'avérer être conformes aux règles de l'OMC et autres règles internationales s'ils accentuent et accélèrent la promotion de l'ouverture et de l'intégration, s'attaquent à des problèmes qui ne sont pas prêts à être examinés à l'échelon multilatéral et préparent le terrain à la prochaine étape de la libéralisation multilatérale. Ils peuvent harmoniser, compléter et renforcer le système multilatéral.

Les ACR peuvent toutefois aussi entraîner des risques pour le système commercial multilatéral. Les inconvénients semblent l'emporter sur les avantages, sans parler des coûts politiques et économiques considérables qui sont liés à un ralentissement des progrès ou à un échec au niveau multilatéral et à la multiplication des ACR. Les accords bilatéraux affaiblissent le système multilatéral. Ils peuvent compliquer les relations commerciales, éroder le principe de non-discrimination et exclure les économies les plus faibles.

Le système établi par l'OMC est plus transparent et plus prévisible que l'"assiette de spaghetti" créée par la centaine d'ACR qui se chevauchent et qui sont source d'incertitude pour les exportateurs. Il arrive très souvent que les ACR pénalisent les pays dont le pouvoir de négociation est faible, tandis que la libéralisation multilatérale a un impact beaucoup plus positif sur le développement.

D'autre part, les ACR et les négociations parallèles aux échelons multilatéral, régional et bilatéral pèsent lourdement sur les capacités institutionnelles des gouvernements. Ces accords sont difficiles à négocier et les pays en développement sont particulièrement dépourvus face aux négociations parallèles en cours.

L'avenir de l'OMC

Une analyse majeure sur l'avenir de l'OMC et sur les défis institutionnels auxquels l'organisation est confrontée a été réalisée en 2004 par le Comité consultatif présidé par M. Peter Sutherland. Aucune mesure pratique n'a toutefois été prise par rapport aux recommandations définies dans le rapport publié en janvier 2005.

La discussion sur le processus décisionnel, le mandat, le fonctionnement et l'avenir de l'OMC devrait reprendre à la lueur des derniers événements dans le but d'accroître à la fois son efficacité et sa légitimité.

Le Parlement européen estime que les aspects suivants méritent d'être examinés :

- la pertinence de la structure institutionnelle de l'OMC;
- le besoin de garantir la cohérence et la coordination avec les mesures prises par d'autres organisations internationales;
- l'importance de la dimension parlementaire de l'OMC afin d'accroître la légitimité démocratique et la transparence des négociations de l'OMC;
- une participation égale et réelle de tous les pays membres, en particulier des PMA;

- l'importance du renforcement des capacités et de l'assistance technique pour les pays en développement;
- l'introduction d'un système décisionnel plus démocratique au sein de l'OMC, qui tienne compte des opinions de l'ensemble des pays membres, qui se situent à divers stades de développement;
- le besoin d'examiner différentes méthodes et procédures en vue de faciliter, au cas par cas, l'apparition d'un consensus;
- une formule multilatérale avec des accords de participation et de non-participation pour certains groupes de pays ou pour certains secteurs dans les cas où un consensus ne peut être atteint;
- les limites de la formule des "cycles" de négociations impliquant l'ensemble des membres de l'OMC sur un très large éventail de sujets;
- la redéfinition du rôle et du format des conférences ministérielles;
- le besoin de séparer autant que possible les négociations multilatérales de la situation politique nationale des différents membres de l'OMC;
- le renforcement du rôle du secrétariat de l'OMC afin de lui permettre de prendre des initiatives et de proposer des compromis;
- la possibilité d'examiner des propositions et des compromis élaborés par des panels d'experts indépendants;
- les questions liées à la transparence externe et active;
- l'implication de la société civile;
- la réforme du système de règlement des différends;
- etc.

Conclusions

Le futur des négociations multilatérales est devenu encore plus incertain en dépit des progrès considérables réalisés sur la voie d'un accord.

Le Parlement européen attache malgré tout une importance cruciale à la sauvegarde des progrès déjà réalisés grâce au système commercial multilatéral et il demeure fermement convaincu que le Cycle de Doha se soldera par une réussite.

L'échec des réunions mini-ministérielles de juillet 2008 ne devrait pas arrêter mais, au contraire, raviver la réflexion sur le système commercial multilatéral, l'avenir de l'OMC et la voie à suivre pour sortir de l'impasse. Il est vrai qu'un accord basé sur le consensus dégagé par l'ensemble des membres de l'OMC est long et coûteux à négocier. Toutefois, le Cycle de Doha devrait tenir ses promesses en matière de développement, notamment concernant le libre accès des PMA aux marchés de l'ensemble des pays développés, une réduction substantielle des subventions agricoles qui nuisent aux producteurs du Sud, l'aide au commerce, la facilitation des échanges commerciaux, le traitement spécial et différencié justifié par des raisons liées au développement ainsi que l'amélioration des règles. Les pays en développement ne seront pas en mesure d'atteindre ces objectifs dans le cadre d'accords régionaux et bilatéraux fragmentés.

Nous devons donc continuer à promouvoir un système multilatéral réglementé, qui accorde la priorité au développement et inclut des aspects non commerciaux (l'environnement, la santé, l'élimination de la pauvreté, les normes sociales et le respect de normes en matière de travail décent).

Nous estimons nécessaire de continuer à œuvrer en vue du succès du Cycle de Doha.