
SESSION ANNUELLE 2011 DE LA CONFERENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC

Genève, 21-22 mars 2011

Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen

Point 2a)

PC-WTO/2011/2a)-R.2
23 février 2011

LE MULTILATERALISME FACE A LA MONTEE DES ACCORDS COMMERCIAUX BILATERAUX ET REGIONAUX

Document de travail présenté par M. P. Rübiger (Parlement européen)

Résumé

Les acteurs du commerce international débattent depuis longtemps des avantages et inconvénients respectifs du multilatéralisme et du bilatéralisme. Le moment est peut-être venu d'aborder ce sujet sous un angle différent et de trouver des solutions concrètes pour que multilatéralisme et bilatéralisme se renforcent mutuellement. On pourrait ainsi envisager un système multilatéral plus fort, exerçant un contrôle plus étroit sur les accords commerciaux bilatéraux. Et ces derniers viendraient compléter le système commercial multilatéral en traitant les questions qui sont propres à certains pays et régions.

Multilatéralisme et bilatéralisme

Le débat sur les mérites respectifs du multilatéralisme et du bilatéralisme en matière de commerce international, et sur la compatibilité ou l'incompatibilité de ces deux approches, dure depuis des décennies. Cette question a été abondamment commentée et plusieurs approches scientifiques, quantifiables, ont été proposées en vue de déterminer, à l'aide de données empiriques, l'avantage net ou la perte nette qu'engendrent les accords commerciaux bilatéraux par rapport aux accords multilatéraux. Peut-être la Conférence parlementaire de 2011 sur l'OMC nous donnera-t-elle l'occasion de mettre brièvement de côté la quête empirique d'un axiome assignant une fois pour toutes les accords bilatéraux dans la catégorie "néfastes" ou alors dans la catégorie "utiles".

En réalité, que cela plaise ou non, les accords bilatéraux ne sont pas près de disparaître. Et la vérité se situe même bien au-delà de ce constat : les accords bilatéraux ont toujours existé, c'est le système multilatéral qui est nouveau. Malgré son succès incontestable et les richesses qu'il a engendrées au cours du demi-siècle écoulé, il faudrait être bien naïf pour penser que, à court terme, il va pouvoir remplacer partiellement, voire totalement, les accords commerciaux préférentiels bilatéraux. Cette affirmation n'est pas pessimiste. Au contraire, il faut la voir comme une opportunité de passer de la question "*Quelle est la meilleure approche ?*" à une question plus constructive "*Comment ces deux approches peuvent-elles se compléter mutuellement ?*".

Pourquoi des accords commerciaux préférentiels sont-ils nécessaires ?

De nombreuses raisons conduisent les pays à s'engager dans des négociations commerciales bilatérales et certaines de ces raisons vont bien au-delà des simples intérêts économiques. Aussi, toute discussion qui ne se fonderait que sur de stricts critères

commerciaux pour évaluer un accord bilatéral de libre-échange serait-elle, au mieux, partielle. Les gouvernements, pour leur part, veulent souvent obtenir des résultats tangibles pour en faire état devant les électeurs. La conclusion d'un accord de libre-échange bilatéral est, en effet, une bonne façon de "quitter la table de négociation avec des résultats concrets" parce que ce type d'accord est plus facile à conclure, parce qu'il tend à répondre plus concrètement aux préoccupations locales ou régionales et, surtout, parce que tout le mérite peut en être attribué aux gouvernements qui les concluent et non à une organisation internationale anonyme comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Plus simplement, les citoyens ont tendance à se sentir plus directement concernés par les accords bilatéraux que par les accords multilatéraux, indépendamment des avantages financiers réels qui en découlent.

En tant que parlementaires européens, nous sommes tous trop souvent exposés à certaines tensions entre des Etats membres et des instances supranationales. Dans l'Union européenne, les gouvernements des Etats membres n'ont tendance à renoncer à leurs prérogatives que dans les matières qui sont trop difficiles à traiter, ou lorsque l'intensité de la concurrence extérieure rend impérative une approche commune. Toutefois, cette éventualité a conduit les Etats membres à mettre en commun leurs ressources et à faire du commerce extérieur une compétence de l'UE, compétence à laquelle ont même été adjoints les investissements étrangers directs. Il s'agit-là d'un bon exemple d'approches bilatérales cédant la place à des stratégies commerciales plus concertées.

L'UIP et le Parlement européen, qui soutiennent pleinement l'OMC et souscrivent à l'approche multilatérale, espèrent que les Membres seront toujours plus nombreux à choisir l'option multilatérale comme première solution. A l'heure actuelle, cela ne semble pas être toujours le cas, les accords bilatéraux étant en plein essor. Des travaux universitaires ont montré que les pays se lient souvent par des accords commerciaux bilatéraux non seulement pour des raisons économiques mais aussi pour des raisons politiques. Il est temps d'envisager sérieusement une refonte du système multilatéral afin qu'il devienne la solution privilégiée pour les négociations commerciales. Toutefois, les pays devraient avoir la possibilité de conclure des accords commerciaux bilatéraux lorsque ceux-ci traitent de questions propres à leur région et qu'il est patent qu'ils apportent des avantages qui ne pourraient pas être obtenus autrement, c'est à dire au niveau multilatéral.

Les considérations qui suivent devraient poser les premiers jalons d'un nouveau débat (post-Doha) sur la manière d'y parvenir.

1. Veiller à ce que l'OMC exerce un contrôle plus grand sur les accords bilatéraux

Les accords commerciaux préférentiels (ACP) bilatéraux n'étant pas près de disparaître et étant réellement nécessaires dans certains cas, l'un des meilleurs moyens pour qu'ils n'annulent pas les efforts consentis au niveau multilatéral consiste à veiller à ce que l'OMC puisse exercer un contrôle plus grand sur leur mise en œuvre, leur suivi et leur contenu.

Aujourd'hui, les pays ou régions qui signent un accord préférentiel bilatéral sont censés le déposer auprès de l'OMC. A la date de juillet 2010, au total 474 accords commerciaux préférentiels avaient été notifiés à l'OMC, dont 283 sont aujourd'hui en vigueur. Toutefois, malgré cette obligation de notification, il est impossible d'affirmer que l'OMC soit détentrice d'une quelconque prérogative de contrôle sur les ACP. En effet, il n'est pas rare que des ACP soient notifiés tardivement, souvent même après leur entrée en vigueur. L'OMC impose trois conditions de fond pour les accords commerciaux préférentiels mais nul n'ignore que l'application effective de ces conditions est malaisée et qu'il existe des lacunes réglementaires.

L'une des raisons pour lesquelles les accords commerciaux préférentiels sont tentants tient à l'exemption de la clause de "la nation la plus favorisée". L'article XXIV du GATT, en vertu duquel plusieurs accords commerciaux préférentiels sont autorisés, interdit expressément tout accroissement de la protection au titre de la clause de "la nation la plus favorisée". Mais l'on dispose de moyens pour contourner cet obstacle. On peut arguer qu'il devrait être possible d'envisager de modifier les règles afin que les ACP ne bénéficient que d'une exemption temporaire de la clause de "la nation la plus favorisée". Par conséquent, lorsqu'un accord commercial préférentiel bilatéral est exempté de la clause de "la nation la plus favorisée" pour, disons, cinq ou dix ans, on peut en escompter les effets suivants :

- les pays s'interrogeront plus sérieusement sur le point de savoir si la difficile négociation d'un accord préférentiel en vaut vraiment la peine;
- l'érosion des préférences exclusives dans l'ACP sera beaucoup plus rapide, offrant ainsi un répit aux parties lésées;
- on pourrait ainsi distinguer plus aisément les ACP répondant à une nécessité économique réelle, qui seront conclus quoi qu'il advienne, des accords commerciaux préférentiels signés uniquement en raison d'un bras de fer entre différentes régions et différents pays.

Autre forme de régulation : la détermination de l'impact négatif sur le commerce qu'aurait un ACP bilatéral sur les non-signataires. Ultérieurement, on pourrait envisager une forme d'indemnisation, s'inspirant du mécanisme de règlement des différends. Ici encore, les pays seraient contraints de réfléchir sérieusement avant de conclure des ACP et ne le feraient que s'ils étaient certains des avantages en découlant.

2. Combattre plus efficacement les obstacles non tarifaires et les obstacles internes

Le système multilatéral a connu un tel succès que, aujourd'hui, les droits de douane sont loin d'être le principal obstacle au commerce international. En effet, à partir de 2010, l'équivalent tarifaire moyen uniforme applicable aux marchandises dans les pays de l'OCDE est inférieur à 4 pour cent. Par contre, les obstacles non tarifaires et les obstacles internes sont désormais plus visibles et sont en passe de devenir un "terrain d'affrontement" dans les négociations. Ils se révèlent être parmi les obstacles les plus insidieux à éliminer. Il est plus difficile tant de mesurer les effets des obstacles non tarifaires que de trouver un moyen juridiquement imparable de les éliminer.

Tant que le système multilatéral restera inefficace face à cette nouvelle donne du commerce international, régions et pays continueront à préférer les instruments bilatéraux pour faire face à cette question.

Nous devons donc réfléchir sérieusement à la manière d'adapter le système multilatéral afin de mieux mesurer l'effet des obstacles non tarifaires et des obstacles internes, et de mieux assurer la conformité aux règles.

3. L'OMC devrait englober les zones qui sont couvertes aujourd'hui par des accords bilatéraux

L'approche multilatérale est encore relativement étroite en termes de couverture. L'existence de zones non couvertes, ou insuffisamment couvertes, incite fortement les pays à conclure des accords commerciaux préférentiels.

Globalement, le commerce international est sorti du cadre traditionnel des marchandises et s'est étendu à des domaines comme les droits de propriété intellectuelle, les marchés publics, les investissements et les services. L'approche multilatérale, pour sa part, à l'exception notable de l'AGCS, s'en est tenue aux secteurs plus traditionnels, comme les biens et les produits agricoles. Les domaines mentionnés ci-dessus sont, au mieux, couverts par un accord plurilatéral. Certains progrès ont été accomplis dans le domaine de la facilitation du commerce mais, tant que les "Questions de Singapour" resteront sans réponse, les ACP resteront l'un des seuls outils dont pays et régions peuvent se servir pour combler une lacune.

C'est pourquoi nous devons veiller à ce que la réforme de l'OMC devienne réalité et pour que la portée du système multilatéral s'élargisse. Peut-être faudrait-il dissocier la question de la finalisation de Doha de celle d'une éventuelle réforme de l'OMC.

Une solution partielle à ce problème consisterait à inviter les poids lourds du commerce international, comme la Chine, à consentir plus d'efforts pour adhérer à l'Accord plurilatéral sur les marchés publics. Tout accord qui ne reflète pas un paysage géopolitique et commercial équilibré comporte nécessairement des lacunes qui ne peuvent être comblées ensuite que par des ACP.

4. Nous devons agir plus résolument pour permettre aux partenaires commerciaux non membres d'adhérer à l'OMC

Tant que des acteurs importants demeureront en marge de l'OMC, certains pays seront contraints de recourir à des accords bilatéraux pour conclure des arrangements avec des partenaires qu'ils ne peuvent pas se permettre de négliger. Toutefois, lorsque ces pays adhéreront, ils devront se soumettre aux mêmes règles et principes que les autres, et ils auront en outre la possibilité d'utiliser le cadre multilatéral à leur avantage. Certains pays, comme la Chine, peuvent désormais influencer favorablement sur les négociations commerciales par le truchement du système multilatéral plutôt qu'à travers de multiples accords bilatéraux qui, le plus souvent, génèrent un ensemble disparate de règles compliquées telles que les Règles d'origine. On espère que la Fédération de Russie, l'un des derniers partenaires commerciaux clés non membres de l'OMC, rejoindra l'Organisation dans le courant de l'année prochaine.

Comble de l'ironie, l'appétit des pays en développement pour les ACP ne semble pas avoir diminué après leur adhésion à l'OMC. Ceci s'explique en grande partie par les lacunes, déjà évoquées, dont souffre le système multilatéral, par la lenteur du Cycle de Doha et par l'émergence de ce qui semble malheureusement être une course effrénée entre pays en développement pour conclure le plus grand nombre possible d'ACP. On peut y voir une affirmation progressive de leur puissance commerciale à mesure qu'ils deviennent des pôles régionaux d'accords commerciaux.

Il nous faut donc non seulement agir pour convaincre les pays qu'ils ont intérêt à adhérer à l'OMC mais aussi faire comprendre, autant que possible, à ceux qui sont déjà Membres que l'approche multilatérale peut permettre aux pays d'exploiter pleinement leur potentiel commercial et d'affermir leur présence commerciale.

5. Elargir l'accès au Mécanisme de règlement des différends

L'une des plus grandes réussites de l'OMC est sans conteste le Mécanisme de règlement des différends. Il propose une méthode stable et relativement rapide de régler des différends sans recourir à des guerres commerciales préjudiciables. En outre, il est pour les petits pays un moyen de capter l'attention des grands partenaires commerciaux et de faire valoir leurs revendications.

A ce jour, toutefois, seuls les gouvernements peuvent engager une procédure de règlement d'un différend à l'OMC. Cela signifie que les entreprises et les groupes de pression doivent persuader les gouvernements de leur pays ou, comme c'est le cas à l'UE, leurs représentants supranationaux, d'engager une procédure. Peut-être est-il temps que cela change. Tant que les entreprises continueront à penser que le système multilatéral leur est fermé, elles continueront à faire pression pour des accords commerciaux préférentiels bilatéraux et à financer des campagnes dans ce sens. Une entreprise sera beaucoup plus encline à protéger ses intérêts par un accord bilatéral plutôt qu'un accord multilatéral, ne serait-ce que parce qu'elle a un accès plus direct aux autorités du pays où elle opère. Il ne s'agit pas de plaider ici pour que l'OMC se transforme en une institution mue par des principes capitalistes. Mais il nous faut bien reconnaître que les sociétés transnationales sont de plus en plus puissantes et nombreuses, et que leur poids dans les échanges commerciaux internationaux s'affirme un peu plus chaque jour. En les incluant, dans la mesure du possible, dans le système multilatéral, on ferait en sorte qu'elles se plient aux règles de l'OMC et que cette dernière acquière une stature plus importante à leurs yeux. Les gouvernements devraient également veiller à ce que les PME aient accès au Mécanisme de règlement des différends de l'OMC, peut-être en les aidant à surmonter les obstacles qui amoindrissent leur capacité à influencer sur les politiques de commerce extérieur ou les empêchent d'obtenir réparation, notamment en leur dispensant une aide juridique et administrative, ou en facilitant l'accès des PME aux décideurs politiques.

L'OMC devrait aussi pouvoir être saisie des plaintes des entreprises sur l'impact qu'a sur elles le système des mesures de rétorsion. Le secteur privé a du mal à comprendre pourquoi les entreprises, les salariés et les consommateurs doivent payer la facture en cas d'engagements non honorés dans d'autres domaines, ou en cas d'imposition de droits à titre de rétorsion lorsqu'un pays ne se conforme pas aux règles, et cela dans des secteurs qui n'ont rien à voir avec leur sphère d'activité. Nous devrions nous efforcer de trouver une manière plus équitable d'éviter que, lorsque des mesures de rétorsion sont autorisées par l'OMC, des droits additionnels soient imposés à des secteurs qui n'ont rien à voir avec l'infraction initiale. Ce même principe devrait s'appliquer à l'indemnisation en cas d'engagements non honorés. Les Etats et les gouvernements devraient assumer la responsabilité de leurs propres politiques et devraient donc être tenus pleinement comptables devant l'OMC et leurs partenaires commerciaux, par exemple par le biais de leurs budgets nationaux.

6. Rapprocher l'OMC des citoyens

A une époque où il faut impérativement communiquer et "vendre" des idées au public, nous devrions aussi envisager que l'OMC s'adresse plus directement au public. Après tout, les décisions et les accords pris à Genève ont une influence assez directe sur la vie quotidienne. Rendre ce lien plus évident contribuerait à sensibiliser davantage le public à l'action que mène l'OMC.

La crise financière et économique récente a montré, une fois de plus, que le discours nationaliste se fait entendre avec plus de force dans les périodes de récession économique. Heureusement, la plupart des gouvernements n'ont pas suivi ce discours et l'application de mesures de défense commerciale est restée limitée. Nul doute qu'il faille en attribuer le mérite en grande part à l'OMC et à la volonté des gouvernements et des parlements de préserver le système multilatéral. Toutefois, n'oublions pas que, dans une certaine mesure, cette modération des mesures de défense commerciale est aussi la conséquence de la mondialisation. En effet, il est aujourd'hui plus difficile aux gouvernements de dicter leur

comportement aux entreprises multinationales, notamment lorsqu'il s'agit de décisions sur le lieu où tel ou tel produit doit être fabriqué, assemblé ou vendu. La réalité est qu'un produit est aujourd'hui assemblé à partir de composants fabriqués dans plusieurs pays - l'iPhone en étant souvent cité comme l'exemple type.

Les gouvernements étant choisis par les citoyens, il est assez difficile pour les responsables politiques de convaincre leur électorat que la bonne approche consiste à ne pas mettre en œuvre des mesures de défense commerciale en temps de crise. Aussi, en expliquant mieux aux citoyens les avantages du système multilatéral, facilitera-t-on la tâche des gouvernements, et ces derniers seront-ils moins poussés à mettre en œuvre des politiques de défense commerciale. En la matière, les parlementaires ont un rôle majeur à jouer.

7. Préserver la pratique de l'Engagement unique et la prise de décision par Consensus

Les négociations multilatérales auront toujours pour inconvénient d'être plus longues et plus complexes que les négociations commerciales plurilatérales, régionales et bilatérales. Toutefois, il ne faut pas tenter d'y remédier en compromettant la pratique de l'Engagement unique et du Consensus. Cela reviendrait tout simplement à ramener l'OMC des années en arrière, au système à *la carte* de l'époque du GATT, et à détricoter ce qui est sans doute l'un des principaux succès du Cycle d'Uruguay. Le fait est que, comme l'a montré l'expérience de l'UE, même les négociations région par région sont parfois trop difficiles à faire aboutir et finissent par s'effilocheur pour donner de petits accords, voire des accords bilatéraux.

L'OMC pourrait tenter de pallier cet inconvénient en fixant un ordre du jour plus clair et plus réaliste. Toutefois, il faudra pour cela consentir un effort sérieux et concerté de réforme des aspects institutionnels de l'OMC afin qu'ils soient plus propices à un travail efficace, pertinent et réaliste. C'est un sujet qui devra être étudié en profondeur et j'espère que, dans un avenir proche, peut-être dans le cadre d'un débat post-Doha, nous pourrions assister au lancement de ce processus si nécessaire.

Conclusion

En conclusion, nous nous proposons de modifier notre approche du dilemme opposant accords bilatéraux et accords commerciaux multilatéraux et que, au lieu de chercher à recenser les avantages des uns par rapport aux autres, nous nous efforcions plutôt de générer une synergie entre eux. Comme indiqué précédemment, les accords bilatéraux et régionaux ne sont pas près de disparaître et ils sont, en réalité, une composante nécessaire dans le scénario du commerce mondial. Le problème n'est pas de les faire disparaître mais de les intégrer et de "multilatéraliser" ce qui est acté aux niveaux régional et bilatéral. Ainsi, on pourra même compléter les accords commerciaux préférentiels en comblant les lacunes qui en résultent et en créant une structure multilatérale plus forte à laquelle les accords commerciaux préférentiels pourront être intégrés, sans pour autant nuire à l'équilibre global.

Il sera difficile d'y parvenir sans une réforme de l'OMC, quelles qu'en soient les modalités. En 2009, à l'occasion de sa réélection à la tête de l'OMC, M. Pascal Lamy a dit : "l'OMC n'a pas besoin d'un traitement de choc... En revanche, il faut établir une longue liste de tâches à accomplir pour renforcer le système commercial mondial". Il faut donc espérer que les points mentionnés ici figurent sur cette liste.

Les parlementaires ont un rôle à jouer en la matière, un rôle qui, nous l'espérons, sera pleinement pris en compte lors d'un état des lieux de l'OMC. Notre présence ne manquera pas de rendre le processus plus démocratique et lui permettre, pour citer une fois de plus M. Lamy, d'être plus "populaire" et non "tristement célèbre".