
SESSION ANNUELLE DE LA CONFERENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC

Genève, 1^{er} - 2 décembre 2006

Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen

Point 3b)

PC-WTO/2006/3b)-R.1
27 octobre 2006

MULTILATERALISME ET BILATERALISME DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE

Document de travail présenté par M. Sajjad Karim, membre du Parlement européen

Introduction

Il ne fait aucun doute que le commerce inspire la croissance. En effet, la libéralisation des importations a le potentiel pour remplacer la production nationale, qui est comparativement coûteuse, redistribuer les ressources plus efficacement et stimuler l'accumulation de capital, les économies d'échelle ainsi que les gains dynamiques à long terme comme les transferts de technologies et de compétences. Si la politique commerciale d'un pays détermine les moyens de réaliser des profits commerciaux, une politique nationale saine constitue une condition préalable pour assurer que ces profits se traduisent en croissance économique.

La participation au système commercial multilatéral réglementé dont l'objectif, défini dans le préambule de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947, est *"la réduction substantielle des tarifs douaniers et autres barrières commerciales et l'élimination du traitement discriminatoire dans le commerce international"* a ainsi amélioré les conditions de vie, assurant le plein emploi et un volume important et sans cesse croissant de revenu réel et la satisfaction de la demande effective pour toutes les parties à l'accord et émerge comme le choix de politique préféré. En effet, la Communauté européenne a été explicite concernant son engagement à renforcer le système commercial actuel et considère dès lors la récente suspension des négociations de l'agenda de Doha pour le développement (ADD) comme une grosse occasion manquée ayant des conséquences systémiques graves pour le commerce multilatéral, qui doivent être rectifiées en temps voulu.

Il est indéniable que les profits potentiels d'une libéralisation multilatérale substantielle peuvent être beaucoup plus importants que ceux obtenus par des scénarios alternatifs de libéralisation du commerce, à savoir les accords bilatéraux ou régionaux. L'OCDE estime les profits en termes de croissance de l'activité économique, et donc de prospérité, à 100 milliards de dollars en cas de libéralisation totale des biens industriels et agricoles. Le chiffre concernant les services, qui représentent le secteur économique à la croissance la plus rapide, est cinq fois plus élevé, soit 500 milliards de dollars, alors que 100 milliards supplémentaires ont été attribués à un accord de Doha en matière de facilitation commerciale permettant de supprimer les barrières procédurales.

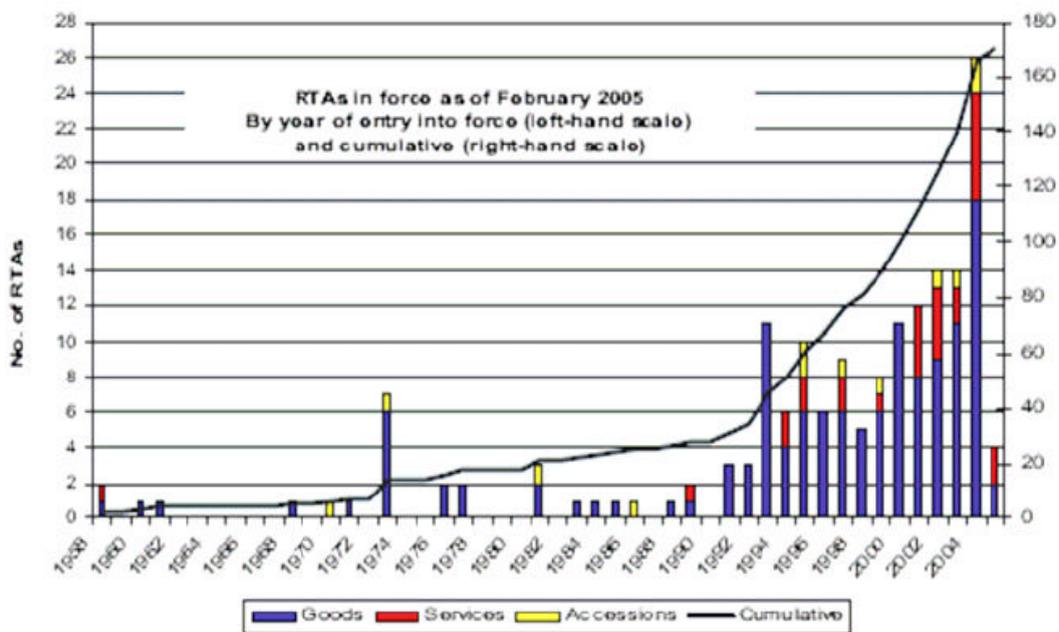
La justification des accords commerciaux régionaux (ACR)

Néanmoins, la prolifération des arrangements commerciaux régionaux (ci-après dénommés accords commerciaux régionaux (ACR))¹ a été considérable (**schéma 1**).

¹ Les accords commerciaux régionaux (ACR) renvoient aux accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux.

En fait, c'est une combinaison de développements géopolitiques, dont la plupart remontent à la fin des années 80 ou au début des années 90, qui semble avoir initié le mouvement vers le régionalisme. Parmi ces développements, citons l'incertitude concernant l'avenir du cycle d'Uruguay (1986-1994), la fragmentation de l'ex-Union soviétique, la politique de "régionalisme accru" poursuivie par les pays comme le Chili, le Mexique et Singapour, la position plus favorable vis-à-vis des accords préférentiels de pays comme les États-Unis et l'expansion du réseau européen des ACR pour incorporer les nouveaux pays adhérents d'Europe centrale et orientale, des Balkans et de la Méditerranée. En effet, 21 ACR sont entrés en vigueur entre 1990 et 1994, ce qui représente un chiffre cinq fois plus important que pour les 4 années précédentes, où il n'y en avait eu que 4 (**tableau 1**). Le nombre d'accords notifiés actuellement en vigueur est supérieur à 190, alors que 70 autres environ sont négociés ou examinés.

Schéma 1 La prolifération des accords commerciaux régionaux (ACR)



Source : OMC

Tableau 1 ACR notifiés en matière de biens par date d'entrée en vigueur et type de partenaire

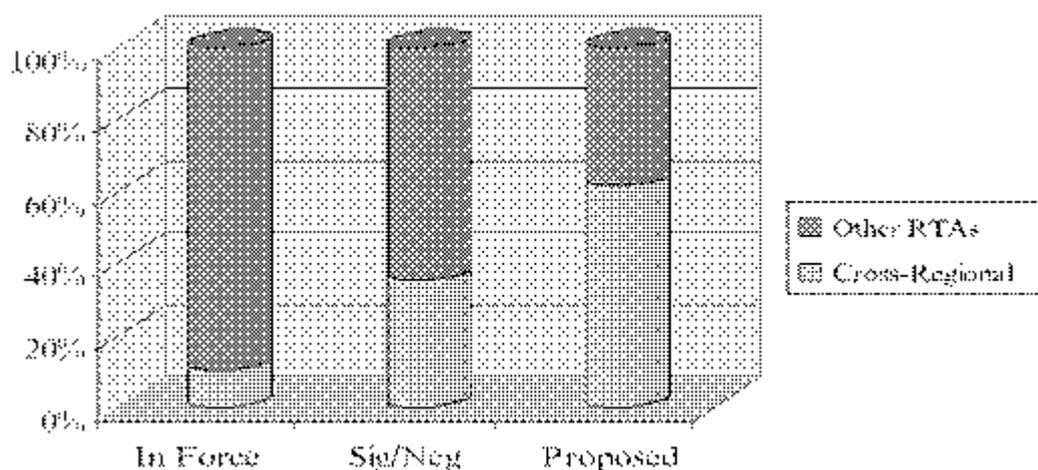
	Developed-Developed	Developed-Developing	Developed-Transition	Developing-Developing	Developing-Transition	Transition-Transition	Total
1958-1964	2	0	0	1	0	0	3
1965-1969	0	0	0	1	0	0	1
1970-1974	5	1	0	2	0	0	8
1975-1979	0	3	0	1	0	0	4
1980-1984	2	1	0	2	0	0	5
1985-1989	1	1	0	2	0	0	4
1990-1994	3	3	4	5	1	5	21
1995-1999	3	7	0	4	2	16	32
2000-2002	0	11	4	8	2	5	30
2003-2005	2	9	0	4	2	16	33
Total	18	36	8	30	7	42	141

Note : les économies développées sont : le Canada, les États-Unis, l'UE, l'AELE, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les économies de transition sont : l'ex-Union soviétique, l'Europe centrale et orientale, les États de la Baltique et les Balkans; les autres pays sont dans la catégorie "en développement".

Source : OMC (février 2005)

Traditionnellement, la formation d'ACR se produit entre deux pays limitrophes présentant déjà des schémas commerciaux bien établis. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, les pays de l'ALENA, la CE, l'AELE et l'ALECE sont des bons exemples de ce type d'arrangements. Il est indéniable que la plupart des pays signent leurs premiers ACR avec un ou plusieurs voisins ou partenaires régionaux. C'est ce qui s'est produit avec les pays du Sud-Est asiatique et de l'ASEAN, les groupements d'Afrique subsaharienne comme la CEMAC et la SACU ou les groupements de l'hémisphère Nord que sont la CARICOM, le MCAC et MERCOSUR. Toutefois, lorsque les perspectives strictement régionales sont épuisées, un pays peut commencer à chercher des partenaires préférentiels au-delà des frontières de sa proximité géographique. Cette tendance est plus évidente pour les pays occidentaux, l'Europe et, de plus en plus, l'Asie et le Pacifique (*schéma 2*).

Schéma 2 ACR transrégionaux en pourcentage des ACR totaux



Source : OMC (février 2005)

Avec un nombre si important d'ACR, il n'est pas rare qu'un pays soit signataire de plusieurs accords de ce type. Même si cela peut être considéré comme avantageux au premier abord, les différences de règles d'origine, de calendriers tarifaires et de périodes d'application compliquent la tâche de l'administration douanière et peuvent donc résulter en une hausse du coût du commerce.

Il est fréquent que la préférence apparente d'un pays pour les ACR par rapport à la libéralisation multilatérale soit due aux raisons suivantes :

- **Accès au marché.** Les pays cherchent souvent à améliorer leur accès au marché par rapport au traitement des NPF par l'OMC. Dès lors, la perspective d'obtenir un avantage au premier en signant des accords bilatéraux avec les principaux partenaires commerciaux avant les autres constitue souvent un incitant à poursuivre le régionalisme. Toutefois, même si ces gains ont pu être plausibles au début du mouvement vers les accords régionaux, la prolifération des ACR dans le monde entier les a certainement réduits, si pas supprimés. Néanmoins, cette stratégie semble entraîner une réaction en chaîne d'accords bilatéraux, étant donné que les autres nations optent pour des solutions comparables pour s'assurer des conditions équitables.
- **Objectifs économiques et politiques plus larges.** Les ACR sont souvent régis par des préoccupations géopolitiques. En fait, les arrangements commerciaux régionaux englobant plusieurs parties au sein d'une région géographique ou de groupements régionaux (accords de région à région), même s'ils sont concernés par l'intégration des

marchés, peuvent également viser à accroître la stabilité politique régionale, à renforcer les relations entre les parties et à rassembler des pays de différents niveaux de développement et présentant des structures et capacités institutionnelles différentes.

- **Objectifs de développement.** Certains arrangements commerciaux, comme les accords Nord-Sud, visent souvent à atteindre des objectifs de développement. Les pays industrialisés, en ouvrant leurs vastes marchés où les consommateurs jouissent d'un pouvoir d'achat élevé, et en permettant une réduction asymétrique des barrières commerciales avec des périodes de transition au profit des pays défavorisés, peuvent effectivement les aider à atteindre les objectifs de développement fixés.
- **Libéralisation "OMC-plus".** Les ACR peuvent en outre avoir la flexibilité nécessaire pour poursuivre les politiques de développement commercial qui ne sont pas traitées convenablement par les règles commerciales multilatérales. Dès lors, ils peuvent aller au-delà de la réduction des tarifs douaniers en incluant des mesures visant à diminuer les obstacles au commerce associés aux normes, aux douanes et passages de frontières, des règlements de services et des règles plus larges permettant d'améliorer le climat global d'investissement. De plus, ces accords peuvent servir de levier pour faciliter les réformes nationales, notamment concernant les nations qui subissent une transformation profonde de leur économie, comme cela a été le cas des pays d'Europe centrale et orientale et des accords sur l'Europe.
- **Vitesse et profit politique.** Indéniablement, atteindre un consensus entre les membres de l'OMC peut s'avérer un processus de longue haleine. C'est pourquoi les gouvernements pourraient se précipiter vers le régionalisme pour réaliser leurs objectifs commerciaux plus rapidement. Cependant, même si ces accords ont pu être viables dans le passé, les négociations bilatérales devenant de plus en plus complexes, cet élan devrait s'estomper.

La compatibilité des ACR avec l'OMC

L'article XXIV du GATT 1947 définit les modalités régissant les situations dans lesquelles les membres de l'OMC peuvent déroger au principe de la nation la plus favorisée (article I), un fondement du système commercial multilatéral. Dès lors, pour autant que certaines conditions soient remplies, la formation de zones de libre-échange (ZLE) et d'unions douanières (UD) est également permise. Par conséquent, les parties à l'accord qui désirent former un ACR doivent supprimer les droits de douanes et les autres réglementations commerciales restrictives "dans un délai raisonnable" pour "l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union". Même si une période de 10 ans est généralement acceptée comme délai raisonnable pour que ce type d'accords soient entièrement d'application, il est admis que la formulation employée pour empêcher tout favoritisme envers un secteur ou un produit spécifique et pour limiter les effets de réorientation des échanges, ne constitue pas une définition précise et que son interprétation, laissée à la discrétion des membres individuels de l'OMC, peut varier considérablement d'un accord à l'autre. La Commission européenne interprète la disposition sur "l'essentiel des échanges commerciaux" comme une libéralisation d'environ 90 % en moyenne du volume commercial total entre les parties et permet donc un certain degré d'asymétrie. Néanmoins, étant donné la complexité et la nature spécifique des problèmes dans différentes régions, notamment ceux concernant le développement et l'environnement que les ACR cherchent à réguler, les règles régissant leur formation seront indéniablement plus flexibles. Dès lors, l'article XXIV du GATT nécessite peut-être d'être modifié pour permettre la protection des secteurs vulnérables, notamment entre des partenaires commerciaux inégaux.

En fait, le commerce entre les pays en développement constitue une exception importante aux règles quelque peu strictes de l'article XXIV. Conformément à la clause d'habilitation (décision sur le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement de 1979), les pays défavorisés peuvent s'accorder l'un à l'autre un traitement différencié et plus favorable qui peut en effet être spécifique au produit.

De manière similaire à l'article XXIV du GATT, l'article V du GATS, régissant la conclusion d'ARC dans le domaine des services, requiert une couverture sectorielle importante de la part des nations développées et en développement, même s'il ne fournit toujours pas de définition précise du terme.

Conséquences pour le système commercial multilatéral

En se basant sur ou en reprenant des approches sous-jacentes de l'OMC ou d'autres accords internationaux existants, en stimulant la coopération et l'assistance technique entre partenaires régionaux et, dans une certaine mesure, en aidant à forger des modèles d'approche pour une adoption éventuelle à l'OMC, les ACR peuvent jouer un rôle d'harmonisation et compléter le système commercial multilatéral. De plus, l'industrie de substitution des importations s'habituant petit à petit aux pressions concurrentielles accrues, la libéralisation à l'égard du reste du monde pourrait être applicable plus rapidement au niveau politique, tandis qu'au vu du nombre réduit de participants suite à l'établissement de blocs commerciaux, un consensus quant à l'ampleur de ce processus est plus accessible.

À l'inverse, les ACR, discriminatoires par nature, s'éloignent du principe de base du système multilatéral, à savoir le traitement NPF. En outre, même s'ils sont conçus au profit des pays signataires, leurs bénéfices escomptés peuvent être revus à la baisse si les distorsions dans l'allocation des ressources et la dispersion des échanges et des investissements ne sont pas réduites au minimum, voire éliminées. En fait, face à la hausse des flux commerciaux, les coûts de transaction plus élevés, plus évidents concernant les règles d'origine, sont souvent une conséquence inévitable des ACR pour les pays qui en ont conclu plusieurs. De plus, ces accords peuvent réduire la capacité institutionnelle des gouvernements lorsqu'ils mènent des négociations parallèles aux niveaux multilatéral, régional et bilatéral, et diminuer la pression politique pour des libéralisations plus importantes, étant donné que les intérêts dans les nouveaux marchés de l'industrie de l'exportation peuvent être déjà en partie satisfaits.

ACR – conçus pour maximiser les profits

Un accord régional visant à compléter un système commercial multilatéral non discriminatoire devrait tendre vers le "régionalisme ouvert", à savoir des barrières extérieures au commerce faibles, des règles d'origine non restrictives, des marchés des services libéralisés et un accent important mis sur les coûts de transaction aux frontières. Les faibles droits douaniers extérieurs et la couverture vaste minimiseront le risque de réorientation des échanges, alors que les règles d'origine non restrictives permettront d'accroître les flux commerciaux.

En réalité, du moment que les conditions préalables comme la stabilité politique et les politiques nationales saines soient en place, les ACR les plus susceptibles d'avoir un effet positif sur les signataires sont ceux prévoyant:

- des droits douaniers faibles pour les NPF;
- peu d'exemptions par secteur et par produit;
- des règles d'origine non restrictives tendant à un cadre commun à plusieurs accords;
- des mesures de facilitation commerciale;
- de vastes marchés régionaux;

- des mesures visant à promouvoir une nouvelle concurrence transfrontalière, notamment dans les services;
- des règles régissant les investissements et la propriété intellectuelle adaptées au contexte de développement;
- un séquençage adapté de la libéralisation et un mécanisme efficace de contrôle sur la mise en œuvre.

L'Union européenne et son approche des ACR

Il ne fait aucun doute que le régionalisme a été un moyen d'harmoniser les politiques nationales et extérieures des économies complémentaires de l'Europe, et que l'aspect commercial de l'intégration régionale est un composant essentiel de cette union politique et économique. Par conséquent, dans ses accords commerciaux régionaux et bilatéraux, l'UE estime que l'inclusion d'éléments d'intégration profonde, des questions non commerciales et des préoccupations sociales comme les normes de travail, l'environnement et les droits de l'homme est très importante. De plus, la Communauté soutient pleinement la philosophie qui veut que le régionalisme et le multilatéralisme peuvent effectivement être complémentaires et reconnaît que les accords régionaux peuvent fournir la base pour identifier les intérêts spécifiques, régionaux, politiques et économiques susceptibles de stimuler les efforts d'intégration profonde, surtout dans les domaines qui vont au-delà de la suppression des droits douaniers et englobent les initiatives réglementaires et les barrières non tarifaires.

Par conséquent, en optant pour des accords birégionaux et pour ceux qui présentent une couverture large en termes de lignes tarifaires, de volumes commerciaux et de secteurs, l'UE estime que la fragmentation excessive du système commercial international peut être évitée et la réorientation des échanges minimisée. De plus, guidée par les besoins en développement des pays défavorisés, la Communauté encourage un modèle "Nord-Sud-Sud" (accords de partenariat économique avec les pays ACP) combinant les bénéfices des aspects de développement comme l'ouverture asymétrique des marchés et les périodes de transition aux aspects du modèle d'intégration régionale réussie, à savoir des marchés plus larges et une stabilisation du paysage économique et politique.

L'engagement de l'UE à un système commercial multilatéral ouvert et libéral

Comme remarqué précédemment lors de la sixième conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong (décembre 2005), les ACR dans le cadre de l'OMC peuvent effectivement *"stimuler la libéralisation des échanges et promouvoir le développement"*. Par ailleurs, ils ne doivent jamais être considérés comme substituts aux règles multilatérales cohérentes et à la libéralisation multilatérale progressive.

En fait, le système multilatéral réglementé dans le cadre de l'OMC est le moyen le plus efficace et légitime de gestion et de développement du commerce et l'UE a affirmé son engagement à le renforcer, entre autres, en accroissant sa transparence et son suivi des ACR, par essence discriminatoires. Parallèlement, la Communauté reconnaît que pour garantir que ces accords aident réellement les pays défavorisés dans leurs efforts de développement et encouragent la participation au système multilatéral, l'obligation de l'"essentiel des échanges commerciaux" ainsi que le respect des périodes de transition (article XXIV du GATT et article V du GATS) devra être revue.

L'UE regrette vivement qu'en dépit de la flexibilité importante de sa part, les négociations de l'ADD aient été suspendues. Il est indéniable que les coûts de cette rupture sont élevés et sont susceptibles d'augmenter si elle reste permanente. Doha restera certainement une priorité centrale de la politique commerciale européenne et les efforts communautaires viseront sans aucun doute à raviver ce processus et à le rendre fructueux.