
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.2

13 novembre 2006

REGIONALISME ET MULTILATERALISME DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE

Document de travail présenté par M. Donald H. Oliver, sénateur (Canada)

Le système commercial mondial se caractérise par une incertitude croissante et une grande complexité. A l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le cycle de négociations multilatérales de Doha est dans l'impasse, et les perspectives d'une reprise des pourparlers commerciaux dans un proche avenir sont plutôt faibles. En même temps, une activité débordante se poursuit sur le front des ententes commerciales bilatérales et régionales : peu de pays n'ont pas aujourd'hui des arrangements d'échange préférentiels d'une forme ou d'une autre dans le cadre de leur structure commerciale d'ensemble. Voici ce qu'en dit le conseiller commercial principal du gouvernement du Canada : « Aucune partie du monde n'est exempte de quelque accord commercial régional ou bilatéral. Tous les pays souhaitent devenir leur propre centre économique plutôt que de servir de satellite à un autre. Implicitement, ils cherchent donc à prendre leur part du marché aux dépens des autres, dans un contexte de commerce international de plus en plus incertain »¹⁾.

Il n'y a pas de doute que, dans le domaine du commerce international, la partie se joue aujourd'hui aux niveaux bilatéral et régional, une énorme prolifération d'accords régionaux liés au commerce ayant suivi, au début des années 1990, la fin du cycle de l'Uruguay de l'Accord général sur le commerce et les tarifs.

Compte tenu de la lenteur des négociations de l'OMC dans le cadre d'un nouveau cycle, les Etats-Unis ont déployé d'importants efforts pour conclure des accords commerciaux bilatéraux avec des pays de tous les coins du monde, et en ont effectivement signé une quinzaine. En Asie de l'Est, il y a un regain d'intérêt pour les arrangements régionaux depuis que la crise financière asiatique a prouvé que les marchés considéraient l'Asie de l'Est comme une région distincte. L'Europe, porte-flambeau traditionnel du régionalisme, s'efforce à la fois d'élargir et d'approfondir le marché commun de l'Union européenne (UE). D'ailleurs, à part les efforts d'intégration régionale de l'UE, les Européens ont conclu d'innombrables accords bilatéraux et plurilatéraux avec des pays d'Europe de l'Est et des partenaires non européens. De son côté, le Canada n'a conclu qu'un seul accord commercial bilatéral dans les cinq dernières années, ce qui n'est pas très fort par rapport aux réalisations d'autres nations marchandes.

1) Le présent document se base dans une grande mesure sur l'article de John M. Curtis, « L'importance d'être multilatéral (tout particulièrement dans un monde en voie de régionalisation) », dans John M. Curtis et Dan Ciuriak, éditeurs, *Les recherches en politique commerciale 2003*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2003 (http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet/research/TPR_2003/TPR_2003-fr.asp).

Nous présentons ici les arguments qui militent en faveur tant du bilatéralisme que du régionalisme (nous parlerons désormais de régionalisme seulement puisque la plupart des arrangements commerciaux en cause se produisent au niveau régional) ainsi que du multilatéralisme dans la politique commerciale. Nous terminerons ensuite par un bref examen des intérêts canadiens dans le système commercial mondial.

Arguments en faveur du régionalisme

Quels sont les arguments en faveur des accords commerciaux régionaux (ACR) ? Ces ententes sont-elles – pour reprendre les propos de nombreux experts – des « pierres angulaires » ou des « pierres d'achoppement » de la libéralisation du commerce mondial ?

Le premier argument en faveur des ACR est qu'ils entraînent une augmentation nette des échanges, par opposition à un détournement des échanges. Les ACR permettent aux signataires de faire des gains commerciaux : leurs importations des biens et des services que leurs partenaires produisent avec une plus grande efficacité augmentent, mais leurs propres exportations de biens qu'ils produisent eux-mêmes plus efficacement que leurs partenaires s'accroissent aussi. Ce phénomène constitue ce qu'on appelle l'effet de création de courants commerciaux d'une zone de libre-échange.

Malheureusement, les gains ainsi réalisés dans le cadre d'ententes de traitement préférentiel peuvent être compensés, en tout ou en partie, par l'effet de détournement des échanges, qui n'intervient pas dans le cas d'une libéralisation non discriminatoire. Il y a détournement des échanges lorsque le traitement préférentiel prévu par l'accord en question provoque une substitution d'importations entre pays partenaires et non partenaires, même quand il est possible d'acheter les mêmes biens à un prix moindre dans un pays non partenaire. Cela se produit lorsque les biens plus coûteux du pays partenaire sont exemptés des droits de douane et d'autres restrictions aux termes de l'accord de libre-échange. Il est établi que des détournements assez importants surviennent, surtout lorsque les biens de pays tiers sont frappés de droits de douane élevés. Les experts préconisent l'adoption de concepts tels que le « régionalisme ouvert » qui feraient en sorte que la mise en œuvre d'ACR ne nuise pas indûment aux perspectives commerciales des pays non participants.

La question est donc de savoir si la croissance économique engendrée par l'augmentation du commerce dépasse en importance les détournements d'échanges et la répartition inefficace des ressources qui résulte du traitement préférentiel. « Les arguments en faveur des accords commerciaux régionaux semblent indiquer que ces derniers ont probablement donné lieu à des détournements de courants commerciaux, mais que leur pouvoir de création de ces mêmes courants domine et a généré des gains sur le plan du bien-être économique »²⁾.

Deuxièmement, le principal motif de la conclusion d'accords commerciaux réciproques semble être tout simplement d'assurer un accès plus sûr à des marchés étrangers plutôt que de transformer certaines régions géographiques en « forteresses », comme on l'avait craint au départ après la signature des premiers ACR. On pourrait même imaginer que cette multitude d'ententes non multilatérales entraîne une course à l'abolition du protectionnisme au fur et à mesure que se libéralise l'accès aux marchés.

(2) *Ibid.*, page 4.

Troisièmement, on considère que les ACR sont relativement rapides à négocier. Le nombre d'intervenants étant moindre, il est plus facile de surmonter les obstacles. C'est là un argument de poids face à la lenteur et au caractère intermittent de la libéralisation multilatérale du commerce.

Quatrièmement, les ACR sont particulièrement utiles pour les pays en développement parce qu'ils ont tendance à ancrer les réformes économiques intérieures. Autrement dit, ces ententes de libre-échange empêchent les mauvaises politiques économiques du passé de réapparaître. Les ACR peuvent aussi constituer un moyen d'apprentissage pouvant aider les pays pauvres à se préparer en vue de négociations multilatérales.

Cinquièmement, des accords commerciaux bilatéraux et régionaux bien conçus et respectueux des obligations envers l'OMC peuvent aider et renforcer l'Organisation. De fait, beaucoup des dispositions qu'on trouve dans les ACR (p. ex. l'ALENA) se retrouvent dans des accords multilatéraux ou servent de modèle pour des ententes futures. On peut citer en exemple, à cet égard, les règles sur la protection des investissements, la propriété intellectuelle, les services et les investissements liés au commerce.

Enfin, la conclusion d'ACR peut faire progresser la négociation d'accords multilatéraux. On affirme, par exemple, que la signature de l'ALENA a accéléré l'aboutissement du cycle de l'Uruguay de l'OMC.

Arguments en faveur du multilatéralisme

Quels arguments peut-on invoquer en faveur du multilatéralisme dans un monde caractérisé par un enchevêtrement d'innombrables ACR ? Plusieurs facteurs militent en fait en faveur du multilatéralisme.

Le premier est que les ACR ne peuvent pas régler les problèmes complexes du commerce des produits agricoles. Les divergences qui existent à cet égard entre les grandes économies industrialisées du monde (Etats-Unis, UE, Japon) ne peuvent se régler que dans un cadre multilatéral.

Deuxièmement, c'est à Genève qu'on peut le mieux s'attaquer aux problèmes complexes de commerce et de développement que connaissent les pays pauvres, car ils nécessitent souvent une approche multilatérale. Ainsi, les discussions actuelles visant à amener les pays riches à accorder une « aide au commerce » (assistance technique destinée à aider les pays en développement à orienter plus efficacement leur commerce) aux pays pauvres se déroulent au niveau multilatéral. Il y a lieu de mentionner en outre que, pour la plupart des pays en développement, le gros des avantages d'un éventuel succès du cycle de Doha découlera de la libéralisation du commerce des produits agricoles.

Troisièmement, les différends commerciaux se règlent le mieux au moyen d'un mécanisme efficace établi à l'échelle multilatérale. L'OMC demeure le meilleur cadre jamais conçu pour régler les différends découlant de l'activité économique mondiale.

Quatrièmement, comme nous l'avons déjà mentionné, les pays qui ne participent pas à des ACR peuvent souffrir du détournement des échanges à l'intérieur des blocs régionaux.

Cinquièmement, la pléthore d'accords commerciaux parfois chevauchants augmente considérablement le coût administratif et l'incohérence du système commercial. La négociation des ententes, l'administration et la surveillance des diverses dispositions qu'elles comportent peuvent finir par être très coûteuses.

Enfin, l'affectation de rares ressources de négociation à la conclusion d'accords régionaux et bilatéraux prive de nombreux pays des ressources nécessaires pour mener à bonne fin le cycle de Doha. Les efforts consacrés à la formation d'alliances bilatérales et régionales empêchent probablement le développement de pressions suffisantes pour faire avancer les pourparlers commerciaux multilatéraux.

Pour toutes ces raisons, il est très important de maintenir une forte orientation multilatérale.

Où se situent les intérêts commerciaux du Canada ?

L'OMC continue d'être la pierre angulaire de la politique commerciale du Canada et la tribune la plus indiquée pour renforcer nos relations avec des partenaires tant établis qu'éventuels partout dans le monde. Les partenaires du Canada comprennent les marchés émergents et d'autres pays en développement.

Le Canada constitue l'une des économies les plus ouvertes du monde industrialisé. Le commerce est un élément vital de cette économie et le maintien de notre prospérité économique dépend de l'accès de nos biens et services aux marchés mondiaux. Il est absolument essentiel que le Canada continue à profiter de l'importation d'intrants, de technologies et de compétences pour augmenter la productivité et la compétitivité de ses entreprises sur les marchés tant intérieurs que mondiaux.

Toutefois, le marché canadien étant petit par rapport à ceux des Etats-Unis et de l'UE, un système commercial international réglementé est indispensable pour empêcher les grandes puissances économiques d'abuser de leur pouvoir en cas de différend. Un système réglementé garantit une certaine sécurité aux entreprises canadiennes qui font du commerce et des investissements à l'étranger.

Seul un système multilatéral réglementé peut assurer aux sociétés canadiennes la prévisibilité et la sécurité dont elles ont besoin pour prospérer au Canada et dans le monde. Compte tenu des avantages évidents de l'OMC pour le Canada, il est surprenant que nous ayons accepté de compromettre notre crédibilité auprès de cette organisation, notamment en adoptant une position protectionniste à l'égard de certains intérêts que nous continuons à protéger (p. ex. la gestion de l'offre des produits agricoles et de certains services).

En dépit de l'importance du système commercial multilatéral, la lenteur des négociations à l'OMC a amené le gouvernement fédéral à essayer de suivre la tendance qui se manifeste ailleurs et à envisager de conclure des accords bilatéraux et régionaux. Il travaille donc au renforcement de la coopération dans le cadre de l'ALENA et tente de mener à terme la négociation de plusieurs ententes bilatérales de commerce et d'investissement.

Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, ses efforts récents dans ce domaine n'ont pas abouti à des résultats très concluants. Dans le passé, le Canada a beaucoup profité de ses accords bilatéraux de libre-échange avec les Etats-Unis et le Mexique. Tant l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis que l'ALENA ont montré que la libéralisation du commerce peut stimuler la croissance économique et créer de l'emploi. Le Canada n'a aucune raison de ne pas chercher à exploiter la libéralisation à tous les niveaux. Il devrait donc user de tous les moyens possibles pour progresser aux niveaux bilatéral, régional et mondial.