
SESSION ANNUELLE 2016 DE LA CONFERENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC

Quel futur pour l'OMC ?

Genève, 13-14 juin 2016

Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen

PC-WTO/2016/R.3

27 mai 2016

DEMARRER LE COMMERCE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT APRES NAIROBI

Document de travail présenté par M. H. Scholz (Parlement européen)

I. Dixième Conférence ministérielle

Pour de nombreux observateurs, la Conférence ministérielle de Nairobi a marqué un tournant dans la façon de voir l'OMC comme une structure institutionnelle qui doit faire face aux mutations qui surviennent dans les sphères politiques, sociales, économiques et commerciales. La Conférence de Nairobi était et est considérée comme une réponse au double défi que doivent relever tous les Etats membres de l'OMC : achever le Cycle de Doha, étape indispensable dans la poursuite du développement de l'OMC, et relever les nouveaux défis qui se posent sur le chemin de la création d'un système commercial multilatéral ouvert.

Les trois facilitateurs du Comité des négociations commerciales de l'OMC avaient souligné dans leur rapport à la 10^{ème} Conférence ministérielle (29 octobre 2015, JOB/TNC/55), présenté en octobre 2015 après des consultations avec 58 délégations (parmi lesquelles des groupes d'Etats membres), que les "délégations [avaient] été nombreuses à dire que la Déclaration ministérielle devrait réaffirmer le caractère central du système commercial multilatéral et la prééminence de l'OMC dans la gouvernance commerciale mondiale", et que les "points de vue sur l'avenir pourraient être divisés en deux grandes catégories. Il y avait, d'une part, ceux qui souhaitaient que l'avenir soit ancré dans les travaux plus larges de l'Organisation, c'est-à-dire l'ensemble de ses fonctions et sa pertinence dans l'économie mondiale/la gouvernance globale, au lieu de mettre l'accent sur sa seule fonction de négociation." Et, d'autre part, il y avait ceux qui préféraient aborder la question de la fonction de négociation de l'OMC, et plus spécialement l'avenir des négociations dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, en vue de préserver cette fonction, compte tenu notamment de la prolifération des accords plurilatéraux et des méga-accords régionaux qui n'incluent pas tous les Membres et qui risquent, au final, de paralyser les négociations dans le Cycle de Doha, ce qu'il faut éviter.

Le Parlement européen était aussi d'avis que la 10^{ème} Conférence ministérielle traduisait la séparation des pays en deux grands groupes, dont le premier (dont se revendique l'Union européenne) veut réaffirmer le rôle essentiel de l'OMC et donner des indications sur les futurs travaux dans chacune des fonctions de l'Organisation, notamment le suivi, l'examen des politiques commerciales, les négociations, le règlement des différends, les adhésions ou le développement, qui sont autant de tâches essentielles pour les futurs travaux de l'OMC.

Face à ce premier groupe, d'autres pays ont insisté, avant Nairobi, sur le fait que seule la réaffirmation de l'engagement envers le Cycle de Doha permettrait de préserver l'architecture juridique de l'OMC et sa capacité à appliquer toutes les déclarations qui ne sont pas encore mises en œuvre, et ont donc tout particulièrement fait référence aux paragraphes 45, 47 et 48 de la Déclaration de Doha, qu'ils considèrent comme les thèmes centraux pour les futurs travaux de l'OMC après Nairobi.

On attendait à la fois énormément et très peu de choses de la 10^{ème} Conférence ministérielle : d'un côté, le paquet de Bali avait constitué une première percée après plusieurs années de stagnation dans le Cycle de Doha, qui avait permis de jeter de meilleures bases pour travailler à une solution complexe et définitive aux tâches restant à réaliser dans le cadre de Doha mais, de l'autre, certaines parties étaient très hésitantes quant à la poursuite de ces négociations de Doha qui n'avaient, selon elles, pas permis de faire face à la réalité d'aujourd'hui, modifiée par les évolutions

économiques et techniques des deuxième et troisième décennies du XXI^{ème} siècle. Ces changements sont sur le point d'entraîner l'inclusion de tous les pays dans des chaînes de valeur mondiales, un processus qui influence – et limite – fortement leur propre développement économique du fait qu'il impose un ajustement aux besoins des autres acteurs des chaînes de valeur.

La Conférence de Nairobi a réaffirmé que l'OMC devait continuer de travailler à la résolution des questions restantes dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, mais elle a aussi affaibli le soutien politique et raccourci les délais aux fins de la réalisation de cette tâche. Le quotidien indien *The Hindu* a cité des experts du commerce et des ONG qui affirmaient que le paquet de Nairobi avait anéanti l'objectif fondamental des négociations du Cycle de Doha, qui était d'améliorer les perspectives commerciales des pays en développement et des pays pauvres, autrement dit de mener un "programme de développement".

Pour débattre des futurs travaux de l'OMC après la Conférence de Nairobi, il faut d'abord se rappeler du contexte international dans lequel le Cycle de Doha est devenu la pierre angulaire de la poursuite du développement de l'OMC. Le Cycle de Doha était une réponse aux attentats du 11 septembre 2001; l'engagement à mettre fin à la pauvreté en faisant mieux fonctionner le commerce pour les pays en développement était censé être une stratégie de lutte contre la montée des organisations terroristes. Il faut aussi analyser et nommer publiquement les raisons pour lesquelles la détermination à poursuivre les objectifs et à déployer les efforts définis conjointement fait encore cruellement défaut aujourd'hui. Cependant, les paramètres économiques ont changé depuis que le Cycle de Doha a été approuvé et lancé : la situation économique mondiale est aujourd'hui très différente.

On constate une réticence, surtout de la part du Gouvernement des Etats-Unis mais aussi de la part de plusieurs autres pays développés et de plusieurs pays en développement, à faire face à la nouvelle réalité qui découlera des évolutions économiques et techniques des deuxième et troisième décennies du XXI^{ème} siècle, qui se caractérisent par l'intégration croissante de toutes les économies nationales dans des chaînes de valeur mondiales, et par des conditions économiques qui sont souvent dictées par le pouvoir des marchés financiers internationaux.

Cette évolution a des conséquences pour les pays en développement, différentes des conséquences pour les pays les moins avancés (PMA). Elle amenuise encore et détruit les bases créées, de même que la perspective, pour de nombreux pays en développement, de participer à la coopération économique internationale et au commerce international sur un pied d'égalité avec les pays développés. L'adaptation du système économique de ces pays qui vise à leur permettre d'assumer simplement leur rôle à un stade précis d'une chaîne de valeur et de production mondiale limite, et même compromet, leur capacité à prendre des décisions politiques indépendantes concernant leur avenir économique et social. La définition et la concrétisation des Objectifs de développement durable de ces pays, les mécanismes d'encouragement en vue de l'instruction et de la participation à la vie de la société ou encore l'élargissement de l'accès aux soins de santé sont quelques-uns des enjeux.

Du point de vue des PMA, par contre, la Conférence ministérielle de Nairobi a permis des avancées. Tous les Etats membres de l'OMC se sont accordés sur plusieurs questions importantes pour les pays les moins avancés; le "paquet relatif aux PMA" comprend l'engagement à supprimer les subventions aux exportations agricoles et à définir des règles concernant la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, un mécanisme de sauvegarde spéciale en faveur des pays en développement et des mesures relatives au coton. Les Etats membres sont également convenus de l'adoption de règles d'origine préférentielles et de la prorogation de la dérogation concernant les services pour les PMA. La 10^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC a souligné la volonté des Etats membres d'accélérer la ratification et, partant, la mise en œuvre du paquet de Bali, et en particulier de l'Accord sur la facilitation des échanges. En revanche, il a été impossible d'arriver à un accord sur d'autres thèmes importants tels que la transparence et le traitement spécial et différencié pour tous les pays en développement. L'Accord sur les technologies de l'information qui a été conclu supprime les droits de douane sur 201 produits des technologies de l'information (qui représentent un volume d'échanges de 1 300 milliards de dollars E.-U. par an), ce qui fera baisser les prix à la consommation, mais ne suffira pas pour encourager la production de ces technologies dans les PMA.

II. La mondialisation et les derniers développements économiques

La mondialisation, la révolution technologique, l'ère de la numérisation croissante tant au niveau de la production qu'au niveau de la consommation, l'industrie 4.0 et les prestations de services mondiales sont quelques-uns des derniers développements économiques. Ces transformations amènent leur lot de nouveaux défis et de nouvelles questions concernant les interdépendances économiques au niveau mondial, s'agissant par exemple des incidences sur les formes d'échanges internationaux et de la mesure des échanges, des bénéfices et des impôts. A la lumière de ces changements, nous constatons les résultats plutôt maigres de la 10^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC et une incapacité évidente à formuler des réponses dans l'intérêt des pays en développement et des pays développés, en gardant à l'esprit les attentes plus larges des habitants de la planète s'agissant de la contribution de l'OMC à la création d'emplois décents et à la protection de l'environnement, qui sont des priorités de première importance pour atteindre et maintenir la stabilité économique et sociale. Nous devons trouver un accord en vue de prévenir l'apparition de nouvelles crises qui pourraient déstabiliser encore plus l'économie mondiale. Tels sont les vrais enjeux du débat concernant les tâches incombant à l'OMC après Nairobi.

L'OMC fonctionne sur le postulat de base qui est que le commerce bénéficie à tous. Et le Programme pour le développement de Doha devait rééquilibrer le système commercial mondial en faveur de la population des pays en développement. Vingt et un ans après la création de l'OMC, nous sommes en droit de nous demander si l'Organisation peut tenir les promesses qui ont présidé à sa fondation.

Plusieurs rapports scientifiques publiés ces dernières années mettent en évidence l'exacerbation des inégalités : le dernier rapport de la Banque mondiale et le rapport d'Oxfam intitulé "Une économie au service des 1 %" montrent que les plus grands bénéficiaires de l'économie mondialisée sont les quelques personnes les plus riches au monde. Aujourd'hui, les 62 personnes les plus riches au monde ont autant de possessions que la moitié de la population de notre planète, un chiffre qui traduit la mauvaise distribution des richesses et le piètre fonctionnement des structures du développement économique.

Dans ce contexte, la multiplication des accords commerciaux bilatéraux est alarmante, surtout ceux qui sont conclus par les nations et les blocs économiques les plus forts, notamment les accords de libre-échange que les pays de premier plan de l'OCDE concluent entre eux, et avec certains pays tiers, qui continuent de jouer un rôle de plaque tournante dans leur réseau d'accords bilatéraux avec leurs périphéries respectives, ce qui influence et détermine les politiques économiques intérieures de ces pays. Par ailleurs, dans cette ère d'accords bilatéraux ou de méga-accords régionaux d'un genre nouveau, les acteurs cherchent à établir un ensemble de règles et de définitions pour les relations commerciales et économiques qui soient parfaitement adaptées à leurs propres intérêts.

La Déclaration de Nairobi ouvre la porte à un mode de travail pour l'OMC qui sera conforme à ces évolutions récentes, qui remettent en question l'approche globale et le caractère universel du système commercial multilatéral – fondé sur des règles – de l'OMC et l'égalité de tous les Etats membres de l'Organisation dans les futurs processus décisionnels.

Les soixante millions de réfugiés que l'on compte dans le monde illustrent la gravité des conséquences des erreurs commises dans la politique relative au commerce international depuis la création de l'OMC. On ne peut blâmer l'Inde, le Bangladesh, la Chine, le Brésil, l'Equateur ou le Kenya s'ils choisissent de donner la priorité à leur propre développement économique et aux efforts visant à nourrir leur population, et non aux principes du libre-échange ou à la liberté de spéculer sur les prix des produits alimentaires sur les marchés mondialisés.

Les Etats membres de l'OMC devraient débattre et définir l'approche qu'ils souhaitent adopter concernant les nouvelles chaînes de valeur, le rôle des entreprises transnationales et multinationales et les besoins précis pour les formes nationales, régionales et internationales de réglementation des évolutions économiques, ainsi que pour la coopération commerciale. Cette réflexion est nécessaire pour atteindre les objectifs du Cycle de Doha, ainsi que les objectifs pour l'après-2015, et compte tenu des nouvelles réalités économiques et technologiques.

Dans son ouvrage *Creating a Learning Society – a new approach to growth, development and social progress* (N.Y., 2014), le prix Nobel Joseph Stiglitz explique que l'on a besoin aujourd'hui d'une large analyse complète des avantages comparatifs concernant la mobilité croissante des travailleurs qualifiés et des flux de capitaux. Ce ne sont plus les marchés seuls, et dès lors un élan de libéralisation orienté vers la croissance, qui garantissent le progrès économique et social; l'intervention de l'Etat, avec sa régulation politique, permet d'obtenir une croissance plus forte et durable. Joseph Stiglitz estime que la politique industrielle, y compris l'intervention dans la politique commerciale, doit être la priorité et devenir un pilier central du développement macroéconomique général.

En tenant compte sérieusement de ces réflexions lors de la définition de la tâche principale de l'OMC après Nairobi, nous devrions surtout nous concentrer sur la contribution future du commerce international au développement macroéconomique des Etats membres de l'OMC et sur ce que cela signifie pour les besoins en termes de restructuration institutionnelle de l'Organisation elle-même, en ayant la volonté de garder l'institution en vie.

Après Nairobi, nous devons nous concentrer sur l'élaboration de propositions et de solutions multilatérales constructives concernant les normes industrielles, la fiscalité, les droits de propriété intellectuelle, les normes environnementales et relatives à la pollution, et aussi concernant la promotion et la protection des droits des travailleurs et des autres droits sociaux et individuels. Nous disposons d'organisations et d'instances spécialisées où ces questions sont débattues, mais cela ne se traduit pas assez dans nos règles commerciales. Je citerais en guise d'exemples les différentes formes de dumping social ou environnemental, ou les difficultés que rencontrent nos systèmes judiciaires nationaux face aux infractions relatives à la fiscalité des entreprises ou aux violations des droits de l'homme. Si nous sommes incapables de trouver des solutions au niveau multilatéral, c'est-à-dire au sein de l'OMC et des institutions internationales spécialisées, nous jouerons le jeu de ceux qui profitent de l'absence de règles. Nous ne ferions que perpétuer les anciens rapports de forces et les anciennes dépendances économiques, qui ont toujours passé sous silence les besoins croissants des pays en développement, et qui ne permettent pas de relever les nouveaux défis mondiaux, par exemple au niveau démographique. A elle seule, l'Afrique devrait accueillir au moins 2,5 milliards d'êtres humains d'ici à 2050, dont bon nombre de jeunes nourrissant de grandes attentes concernant un développement économique fondé sur les connaissances dans leurs pays. Par ailleurs, il restera impossible, dans les anciennes structures, de donner aux femmes des Etats membres de l'OMC un rôle actif et égal à celui des hommes dans la redéfinition des politiques économiques et commerciales nécessaires au XXI^{ème} siècle.

III. Démocratisation de l'OMC et du système commercial international

Il faut accélérer le processus pour améliorer les fondements politiques et démocratiques de l'OMC. Plus spécialement, il faut rendre les processus de négociation au sein de l'OMC plus transparents en les reliant mieux aux débats parlementaires et publics et aux processus décisionnels dans les Etats membres de l'Organisation. Il faut combler le fossé qui se creuse entre les cycles de négociations menés dans le cadre de l'OMC (conférences ministérielles de l'OMC et à Genève), lieux fermés et réservés à des groupes de pression très spécialisés; il convient pour cela de renforcer le contrôle démocratique des processus de négociation et poser les principes de transparence et de responsabilité en donnant à l'OMC et au système commercial multilatéral une dimension parlementaire forte et institutionnalisée.

Les mots que M. Owona Kono, du Cameroun, a prononcés lors de notre Conférence parlementaire tenue en 2015 au Siège de l'OMC (Genève) restent valables : "Il incombe aux parlements de représenter et défendre les intérêts de tous. [...] [R]enforcer le contrôle parlementaire, à savoir l'analyse, le suivi et le contrôle de l'action du Gouvernement et des organismes publics, y compris la mise en œuvre des politiques et des lois". Ce contrôle porte essentiellement sur l'objectif et la nature des activités concernées. Pour promouvoir la paix par le commerce international, les parlements doivent, dans l'exercice de leur contrôle, veiller à ce que les accords soient négociés dans l'intérêt du peuple et que les autorités gouvernementales appliquent effectivement et équitablement les politiques négociées."