
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.1
23 février 2011

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

Document de travail présenté par M. L.A. Heber, Sénateur (Uruguay)

En septembre dernier déjà, lors de la réunion-débat parlementaire organisée dans le cadre du Forum public de l'OMC réunie pour débattre sur la question de savoir si le système commercial multilatéral en place pouvait faire face aux défis émergents, nous évoquons le sujet qui nous rassemble aujourd'hui : Le multilatéralisme face à la montée des accords commerciaux bilatéraux et régionaux.

Nous avons évoqué en particulier le fait que les instances internationales de négociation avaient été durement touchées par la crise financière et nous nous étions demandé si le multilatéralisme pouvait répondre aux défis qui nous attendaient, et en particulier répondre aux problèmes que posent les accords commerciaux régionaux.

Outre les mesures collectives qui ont été prises pour atténuer les effets de la crise, la crise mondiale a incontestablement mis à nu les faiblesses du système international.

Le nouveau contexte international et l'OMC

Face à la situation ambiante, les accords commerciaux régionaux se sont démultipliés, ce qui n'a cependant pas amené les parties prenantes à rompre les accords multilatéraux ou à quitter l'OMC.

Les Etats apprennent à se servir de ce qu'on appelle communément la "marge de manœuvre décisionnelle" et à utiliser des "soupapes" réglementées par l'OMC, qui leur ont permis de surmonter les effets de la crise sans s'écarter de la réglementation multilatérale en vigueur.

Bien sûr, le système devra être attentif à quelques "zones grises" qui pourraient nous conduire à un protectionnisme déguisé. Et c'est pourquoi il est essentiel de veiller à ce que les mesures qui pourraient venir à être appliquées soient compatibles avec les engagements pris dans le cadre de l'OMC et à ce que la prolifération de ces nouveaux accords régionaux trouve une régulation compatible avec le multilatéralisme.

Le système commercial multilatéral est régi par une série de règles qui servent de garantie contre les velléités de restriction du commerce mondial, mais celles-ci demandent à être affinées. Le système multilatéral actuel doit s'adapter à cette réalité et prévoir non seulement la libéralisation du commerce, mais aussi l'expansion de certains phénomènes qui s'accroissent de jour en jour, tels que les processus d'intégration régionale.

L'OMC devra s'attaquer à ces nouveaux défis et jouer un rôle de premier plan dans la gouvernance économique mondiale, viser une organisation fonctionnelle qui permette de trouver de meilleurs équilibres, faire preuve d'une vraie volonté démocratique d'intégrer les pays les moins avancés et trouver une vraie gouvernabilité internationale face à l'intégration sans cesse grandissante des économies, de manière à réguler non seulement le commerce multilatéral, mais aussi la régionalisation croissante.

Comme nous l'avons constaté, cette dynamique d'intégration des économies se caractérise par deux types de mouvements : l'un multilatéral, incarné par l'OMC, et un autre régional, avec les accords régionaux. La question est donc de savoir si ces deux phénomènes vont dans le même sens et s'ils aboutiront au même résultat.

Les processus d'intégration et la construction du multilatéralisme

Notre débat d'aujourd'hui vise donc à déterminer si les processus régionaux vont accélérer la multilatéralisation du commerce ou s'ils vont au contraire la ralentir, autrement dit, sommes-nous face à un processus de destruction ou de construction ?

Bon nombre d'observateurs pensent qu'il faut s'appuyer sur la théorie de Viner, qui postule que ces accords engendrent des distorsions du commerce. Mais peut-on en rester là ?

Le fait que les négociations multilatérales n'avancent pas au rythme voulu a poussé les pays à rechercher des accords bilatéraux ou régionaux, qui donnent lieu à des négociations plus simples et dans lesquels les pays en développement voient non seulement une opportunité commerciale qui leur permet d'accéder à de nouveaux marchés, mais aussi une manière de consolider leurs relations diplomatiques, tandis que les pays développés y trouvent un moyen de se positionner comme chefs de file et de sceller des alliances avec d'autres pays.

Dans la mesure où ces pactes contribuent à faire baisser les droits de douane et à renforcer la réglementation du commerce, ils sont bénéfiques pour le système, d'autant que leur superposition peut amener à les étendre et, à terme, à en faire des accords multilatéraux. Toutefois, il faut veiller à ce qu'ils n'entraînent pas le commerce avec les tiers et à ce que ce maillage croissant ne vienne pas à créer des interférences avec le système en place.

Il apparaît donc clairement qu'il ne faut pas forcément opposer multilatéralisme et régionalisme, comme s'il s'agissait de deux processus antagoniques, et que, au contraire, le second va de pair avec le premier, comme en attestent les quelque 450 accords signés depuis la création du GATT, dont plus de 300 depuis la création de l'OMC en 1995. Plus de 60 pour cent du commerce mondial se fait entre des blocs et la quasi-totalité des Membres de l'OMC ont signé au moins un accord commercial régional.

En outre, il y a une réalité que ces chiffres ne disent pas, à savoir que tous ces accords ne sont pas forcément utilisés et que, dans la plupart des cas, ceux qui le sont ont été signés alors que les droits de douane entre les pays concernés étaient déjà bas, de sorte qu'ils n'entraînent pas forcément une distorsion des échanges. Il serait trompeur de dire que la majeure partie du

commerce mondial s'opère entre des blocs, sans connaître l'effet réel de ces accords sur les échanges commerciaux de leurs signataires et sans savoir ce qui se serait passé si leur commerce n'avait été soumis qu'au seul régime multilatéral.

Il faudrait ensuite regarder de près si les processus d'intégration actuels constituent une étape dans la mondialisation ou si au contraire ils s'y substituent.

Comme l'indiquent divers commentateurs, c'est lorsque ces accords prévoient aussi des réductions des obstacles non tarifaires, qu'ils favorisent l'investissement, renforcent la réglementation et offrent une sécurité juridique, que l'on peut en mesurer les effets réels et, lorsque tel est le cas, ils ne constituent pas une menace pour le système multilatéral.

Ces accords dits "ouverts" n'ont qu'une faible incidence du point de vue économique et permettent une intégration plus poussée des marchés qu'avec des accords multilatéraux.

Aussi faut-il se pencher sur la tendance croissante à remplacer les droits de douane par d'autres mesures protectionnistes, ou à établir des règles d'origine strictes qui pourraient être aussi préjudiciables qu'un tarif douanier commun élevé vis-à-vis de l'extérieur. Il est essentiel de voir si ces accords constituent des obstacles pour le commerce en créant une distorsion des échanges.

Processus régionaux et points communs

On remarque également, dans beaucoup de ces accords, une intégration entre des pays se trouvant à des niveaux différents de développement qui sert des objectifs différents pour les uns et les autres, les pays en développement cherchant un accès à des marchés protégés, tandis que les pays développés s'efforcent d'étendre leur zone d'influence.

Les accords régionaux peuvent contribuer à faire baisser les coûts de négociation sur la scène internationale pour les petits pays, ce qui leur permet d'accroître leur pouvoir de marché par la mise en commun des intérêts avec leurs partenaires, et servir d'instrument politique pour des négociations conjointes avec d'autres blocs, voire à l'échelle de l'OMC. Grâce à cette coordination, les différents partenaires ont un pouvoir de négociation plus grand que s'ils négociaient seuls.

Ces accords peuvent aussi être un moyen de régler facilement des cas difficiles, où l'harmonisation juridique ou une libéralisation circonscrite à un cadre régional sont possibles quand le multilatéralisme ne le serait pas.

On note également l'apparition d'accords entre différents processus d'intégration, qui permettent d'élargir le champ d'application des accords initiaux, sans avoir à tout renégocier. Cela revient plus ou moins à édifier un système multilatéral en regroupant différents processus régionaux ouverts.

Aussi semble-t-il qu'une des clés pour que les accords d'intégration conduisent à un plus grand multilatéralisme est d'en faire des accords en libre accès, qui permettent l'adhésion de tout Etat disposé à en respecter les règles.

Ne nous méprenons pas, il ne s'agit pas de simples accords commerciaux circonscrits à une région donnée, car les liens entre les régions ne cessent de se développer et que ces accords participent d'un phénomène de coopération plus vaste. Les risques ne viennent pas

des accords préférentiels qui auraient des visées plus larges, mais au contraire des accords relativement généraux, qui répondent à une conjoncture donnée et qui pourraient entraîner des distorsions des échanges.

Les faits montrent que les accords "de qualité" sont généralement conformes aux règles prévues par l'OMC et s'inscrivent dans un processus d'ouverture à la concurrence qui constitue un atout pour la libéralisation multilatérale.

Les nouveaux régionalismes et la réglementation de l'OMC

Nous ne voyons pas dans le multilatéralisme et le régionalisme des phénomènes contradictoires, mais plutôt deux processus soumis au cadre réglementaire de l'OMC, qui cohabitent sans heurt et, dans bien des cas, se complètent. Il est donc prioritaire d'accompagner cette dynamique en instaurant, à l'OMC, des mécanismes spécifiques.

Certes, ces processus sont soumis à une réglementation globale de l'OMC, mais est-ce suffisant ?

Nous ne pouvons limiter notre examen de la dichotomie régionalisme-multilatéralisme à une analyse formelle qui aurait pour seul but de voir si le phénomène de régionalisation favorise ou non la libéralisation du commerce car, dans la mesure où le multilatéralisme n'est pas seulement une question de libre-échange, mais constitue un code de conduite fondé sur un système international de règles, il serait utile que toutes ces règles visent aussi à répondre au phénomène régional par des instruments adaptés. L'OMC doit travailler aussi dans ce sens, car l'Article XXIV n'est pas suffisant pour encadrer les nouveaux processus. Il faut aller plus loin dans leur réglementation, étant entendu, comme l'indiquent certains auteurs, qu'il est possible d'œuvrer à l'inclusion dans les accords préférentiels, d'une clause "de conformité" aux règles de l'OMC, de réglementer le traitement applicable aux Etats n'appartenant pas à l'Organisation et d'instaurer des mécanismes d'évaluation.

L'article XXIV permet d'encadrer ces processus, mais ce n'est manifestement pas suffisant. Les mécanismes servant à s'assurer de la conformité des différents accords ne sont pas suffisants, pas plus que ne le sont les procédures d'examen.

La réglementation de l'OMC applicable à ces accords n'a pas été enfreinte, mais elle est insuffisante pour lever toute ambiguïté de nature à permettre l'instauration de processus régionaux qui ne seraient pas conformes au système multilatéral.

C'est donc dans ce sens que nous devons travailler.