

---

# SESSION DE BALI

## DE LA CONFERENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC

Bali (Indonésie), 2 et 5 décembre 2013

---

Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen  
à l'occasion de la 9<sup>ème</sup> Conférence ministérielle de l'OMC (MC9)

Point 3

PC-WTO/2013/3b)-R.2  
14 octobre 2013

### LES ACCORDS COMMERCIAUX BILATERAUX ET PLURILATERAUX DONNENT-ILS DES RESULTATS PLUS RAPIDEMENT QUE LE PROCESSUS MULTILATERAL ?

Document de travail préparé par le Sénateur L.A. Heber (Uruguay)  
et présenté à Bali par M. H. Napoleão (Brésil)

L'annotation accompagnant cet intitulé, telle qu'on la trouvera dans l'ordre du jour de la présente réunion, suggère que les accords commerciaux bilatéraux, régionaux et plurilatéraux permettent parfois aux parties d'atteindre un degré de libéralisation plus élevé qu'avec le consensus multilatéral et de traiter des questions particulières qui ne figurent pas dans l'agenda multilatéral. La question est donc de savoir si ces accords apportent un complément au système de l'OMC et contribuent à la libéralisation commerciale multilatérale ou si, au contraire, le morcellement de la réglementation fait du tort au régime multilatéral.

Pour ouvrir le débat sur le thème qui nous réunit et alors que nous nous apprêtons à débattre de l'avenir du multilatéralisme, il me semble utile de revenir sur les propos tenus par le nouveau Directeur général de l'OMC, le Brésilien Roberto Azevedo, lors de son discours inaugural, le 9 septembre dernier, où il évoquait le contexte difficile dans lequel nous nous trouvons.

Par ailleurs, pour nous qui venons du Sud et faisons partie d'un processus d'intégration régionale tel que le MERCOSUR, dont les réalisations et le rythme sont souvent critiqués, le fait que le nouveau Directeur général de l'OMC soit originaire de la région nous porte à avoir confiance en sa façon de conduire les affaires.

A propos des difficultés actuelles, M. Roberto Azevedo a dit que, quelle que soit la formule employée ("moment critique, tournant difficile, situation limite"), l'économie mondiale traversait une très mauvaise passe, qu'elle était en pleine mutation et, ce, depuis longtemps, et d'ajouter : "De nombreuses économies, en particulier des économies développées, luttent encore pour se remettre des effets de la crise financière. D'autres continuent à émerger, et à modifier notre façon de fonctionner, modifiant profondément le paysage de l'économie mondiale. Les défis du développement restent considérables. [...] **Le système commercial multilatéral reste la meilleure défense contre le protectionnisme et le plus puissant moteur de croissance, de redressement et de développement**".

Arrêtons là cette citation et revenons sur cette dernière affirmation : **"Le système commercial multilatéral reste la meilleure défense contre le protectionnisme et le plus puissant moteur de croissance, de redressement et de développement"**, que nous puissions faire nôtre.

Pourtant, il est évident que, pendant que le multilatéralisme essaie de survivre sans parvenir à déboucher sur des accords, les processus plurilatéraux et le bilatéralisme sont en plein essor. Ce n'est pas un problème en soi et c'est d'ailleurs normal.

Et c'est justement ce que nous avons dit lors d'une réunion antérieure, je cite : **"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."**

Ce qui nous amène à la question de savoir **si ces accords apportent un complément au système de l'OMC et contribuent à la libéralisation commerciale multilatérale ou si, au contraire, le morcellement de la réglementation fait du tort au régime multilatéral.**

Nous avons évoqué le sujet précisément en 2011 en insistant sur la nécessité de déterminer **si les processus d'intégration actuels constituaient une étape dans la mondialisation ou si, au contraire, ils s'y substituaient.**

Nous devons donc voir si les accords qui fleurissent actuellement, notamment, dans le cas qui me concerne, en Amérique latine, **prévoient des réductions des obstacles non tarifaires, s'ils favorisent l'investissement, renforcent la réglementation et offrent une sécurité juridique, autrement dit, s'il s'agit d'accords "ouverts"** qui n'ont qu'une faible incidence du point de vue économique et permettent une intégration plus poussée des marchés qu'avec des accords multilatéraux; ou si, au contraire, ils ont tendance 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 accentuent les obstacles au commerce en créant une distorsion des échanges.

Nous nous sommes demandé à l'époque si les processus régionaux allaient accélérer la multilatéralisation du commerce ou au contraire la ralentir, **autrement dit, si nous étions face à un processus de destruction ou de construction, ce à quoi nous avons répondu que, dans la mesure où ces pactes contribuaient à faire baisser les droits de douane et à renforcer la réglementation du commerce, ils étaient bénéfiques pour le système, d'autant que leur superposition pouvait amener à les étendre et, à terme, à en faire des accords multilatéraux. Toutefois, nous avons aussi jugé important de veiller à ce qu'ils n'entravent 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 n'y a donc pas lieu de penser que ces accords constituent par essence une menace

pour le système multilatéral, quand **ce sont en fait le multilatéralisme lui-même et l'absence de consensus qui sont responsables de leur propagation.**

**Tant que le système multilatéral ne sortira pas de sa longue léthargie, ses membres seront tentés de s'écarter des instances qui le représentent et d'agir dans leur coin, seuls ou à plusieurs;** mais nous qui croyons que le système commercial multilatéral peut être un moteur de croissance et de développement pour le monde entier, qu'il peut contribuer à faire reculer la pauvreté, à améliorer les niveaux de vie et à faire progresser l'économie mondiale, devons faire en sorte de le réveiller au plus vite.

Pour ce faire, comme l'a indiqué le tout nouveau Directeur général de l'OMC, "le succès de **la Conférence ministérielle de Bali est essentiel. Cela doit être notre priorité absolue.** La réussite de Bali apporterait d'énormes avantages et permettrait d'améliorer l'existence des populations, y compris des plus pauvres, donnant un coup d'accélérateur au commerce à un moment où l'économie mondiale traverse une phase critique. [...] **les avantages du succès seraient énormes, les conséquences de l'échec le seraient encore plus [...].** L'avenir du système commercial multilatéral est en jeu. Et si le système ne fonctionne pas, au bout du compte, tout le monde y perdra. Et ceux qui y perdront le plus seront les plus petites économies et les plus vulnérables. [...] **Le monde n'attendra pas l'OMC indéfiniment. Il ira de l'avant, en faisant des choix [bilatéraux et plurilatéraux] qui ne seront ni aussi inclusifs, ni aussi efficaces que les accords négociés dans le cadre multilatéral".**

Il est en effet naturel que, si les négociations multilatérales n'avancent pas au rythme voulu, les pays, et en particulier **les pays d'Amérique latine, recherchent des accords bilatéraux ou régionaux qui, s'ils ne sont pas aussi "inclusifs et efficaces", comme le dit M. Azevedo, donnent lieu à des négociations plus simples,** des accords 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.

Avec l'"enlissement du multilatéralisme", comme certains l'appellent, **l'intégration régionale devient de plus en plus présente dans le discours de grand nombre d'Etats d'Amérique latine.** Il convient donc de nous demander si **la tendance à la mise en place de processus régionaux résulte d'un rejet du multilatéralisme faute de résultats ou si ces processus peuvent au contraire jouer un rôle complémentaire** en ce sens qu'ils permettent d'installer notre région dans le système international.

La réponse n'est pas évidente, mais il est certain que la place des pays d'Amérique latine dans le système multilatéral a été sérieusement limitée par le peu de résultats obtenus dans les différents cycles de négociations. Comme le dit le Professeur García Duque "ces résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes initiales des pays d'Amérique latine, principalement du fait :

1. **des difficultés des négociations multilatérales liées au grand nombre de participants;**
2. **des divergences d'intérêts** des multiples intervenants; et
3. de l'impossibilité de mener des négociations équilibrées avec **les pays développés qui finissent par imposer leur agenda** dans des conditions peu favorables aux pays en développement".

**Mais l'Amérique latine n'est pas la seule concernée.** Les faits montrent l'ampleur des processus bilatéraux et plurilatéraux, puisque près de 60 pour cent du commerce mondial se fait entre blocs régionaux et que le commerce de certains pays relève à 90 pour cent de régimes préférentiels.

En outre, comme certains économistes l'ont relevé, **des accords majeurs ont vu le jour ces dernières années.** L'UE est passée de 15 à 27 membres (avec deux élargissements en 2004 et 2007) et a signé des accords de libre-échange avec le Mexique (2000), le Chili (2002), l'Afrique du Sud (2000) et les pays du bassin méditerranéen. Les Etats-Unis ont conclu des accords avec la République de Corée (2007), l'Amérique centrale (2006), l'Australie (2005) et bon nombre de pays d'Amérique latine, d'Asie et du Maghreb. Le MERCOSUR s'est élargi en intégrant le Venezuela et il pourrait également accueillir l'Equateur et la Bolivie. Enfin, en Asie, l'intégration régionale a atteint des sommets avec le renforcement de l'ASEAN (Association des nations d'Asie du Sud-est), des économies indienne et chinoise, et la côte ouest du continent américain a connu une intégration croissante par le truchement de l'APEC (Association de coopération économique Asie-Pacifique).

Ce renforcement des processus d'intégration régionale, ajouté à la lenteur du Cycle de Doha, fait craindre une remise en cause de plusieurs décennies de développement du commerce multilatéral. Pour autant, ces nouveaux accords ne sont pas mauvais par essence. Comme nous le disions précédemment, tout dépendra de la forme qu'ils prendront et du rythme auquel ils se développeront. En l'occurrence, **en Amérique latine apparaissent de nouvelles variantes d'intégration qui pourraient venir à être au cœur des processus d'intégration.** Ces nouvelles intégrations se font autour de thèmes tels que **les projets d'infrastructure, l'alliance énergétique et les couloirs interocéaniques.** L'intégration prend donc un sens plus large et porte désormais sur des intérêts vitaux pour les pays d'Amérique latine, dans le contexte de la mondialisation, ce qui ne constitue pas nécessairement une menace pour le multilatéralisme.

**L'Amérique latine intègre ainsi dans son agenda de nouveaux sujets absents du système multilatéral,** ce qui signifie, comme l'indique le titre de l'exposé, qu'il nous a été demandé de présenter, que, en Amérique latine, **les accords commerciaux bilatéraux et régionaux permettent parfois d'atteindre un degré de libéralisation des échanges plus élevé qu'avec le consensus multilatéral et de traiter des questions particulières qui ne figurent pas à l'agenda multilatéral.**

**Tant que les négociations multilatérales n'engloberont pas certaines questions essentielles pour les pays qui cherchent à se positionner sur la scène internationale, celles-ci continueront à faire l'objet de négociations dans des cadres plus restreints.**

Si elle veut parvenir à faire inscrire ces thèmes dans les agendas multilatéraux, l'Amérique latine devra parler d'une seule voix, raison pour laquelle, dès son arrivée à Bali, il est capital, outre son traditionnel plaidoyer pour la réduction des obstacles au commerce et à l'investissement, qu'elle réussisse à faire entendre son point de vue sur des questions fondamentales pour son développement.

Quant à la question initiale de savoir **si les accords commerciaux bilatéraux et plurilatéraux donnent des résultats plus rapidement que le processus multilatéral,** nous devons répondre que tout dépendra non seulement des accords bilatéraux et plurilatéraux, mais aussi de l'efficacité du multilatéralisme.

Les accords bilatéraux et plurilatéraux ne sont en effet pas nécessairement des instruments plus efficaces en tant que tels pour obtenir des résultats, mais leur efficacité est directement proportionnelle aux difficultés qu'il y a à trouver des consensus multilatéraux.

Le multilatéralisme serait l'idéal à atteindre et, en théorie, **la meilleure défense contre le protectionnisme et le plus puissant moteur de croissance, de redressement et de développement** mais, tant que ce moteur ne démarre pas, il est logique que les pays ne restent pas les bras croisés et qu'ils se tournent vers la moins mauvaise solution, à savoir les accords bilatéraux et plurilatéraux.

**Tant qu'il n'y aura pas de résultats probants dans le cadre multilatéral, ce qui suppose nécessairement quelques concessions des pays développés, ce phénomène perdurera.**

Or, pour que le processus multilatéral apporte les résultats voulus à ceux qui en ont le plus besoin, **il faut que l'OMC continue à jouer son rôle dans la mise en place de nouvelles modalités d'accords**, à élaborer des règles et qu'elle renforce l'assistance technique au profit des pays en développement.

A cet égard, **il est essentiel que la Conférence de Bali aboutisse** car, comme l'a indiqué le Ministre indonésien du Commerce, **"un accord multilatéral démontrerait au monde entier que l'OMC et le Programme de Doha pour le développement sont essentiels pour la prospérité mondiale, car ils contribuent à réduire l'écart entre les économies développées et les économies en développement"**.

Dans un monde de communication instantanée, de marchés mondialisés, d'interconnexions financières, **le multilatéralisme apparaît comme l'un des derniers moyens pour que les régions peu développées puissent investir ou réinvestir les sphères de négociation** avec les acteurs les plus influents du système.

En somme, il importe de bien comprendre que les accords bilatéraux et plurilatéraux ne se font pas au détriment du multilatéralisme, mais qu'ils le complètent, et qu'il dépend entièrement et uniquement de lui que ces accords ne deviennent pas un obstacle pour le système. **Tant que le multilatéralisme ne parviendra pas à intégrer des questions essentielles pour les pays en développement et ne débouchera pas sur des accords tangibles sur des questions qui exigent une action planétaire, on ne peut reprocher aux différents intervenants de rechercher par eux-mêmes les solutions que le système ne parvient pas à leur offrir.**

Les différents acteurs ont donc la responsabilité conjointe de faire en sorte, compte tenu de leur capacité et de leur pouvoir, que le système ne s'effondre pas, car **seule la coopération multilatérale permettra de faire face aux défis et aux menaces qui accompagnent la mondialisation.**