
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^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC (MC9)

Point 3

PC-WTO/2013/3a)-R.1
14 octobre 2013

REFLEXION SUR L'AGENDA DE NEGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATERALES DE L'APRES-BALI

Document de travail présenté par M. P. Rübiger (Parlement européen)

Résumé

L'Union interparlementaire et le Parlement européen sont tous deux désireux de contribuer pleinement à ce que la neuvième Conférence ministérielle qui se déroulera à Bali en décembre 2013 (MC9) débouche sur des progrès aussi importants que possible. L'agenda de Bali a certes été revu à la baisse depuis le lancement du Programme de Doha pour le développement en novembre 2001 mais, au vu des changements qu'a connu le commerce mondial dans l'intervalle, un accord est plus nécessaire que jamais. Un certain nombre de questions sont soulevées – que se passera-t-il ensuite ? Le cadre de l'engagement unique est-il encore d'actualité ? Dans quel ordre faut-il débattre des points en suspens ? En outre, plus de dix années après le lancement du Programme de Doha pour le développement, la question de l'ajustement du périmètre de négociation du Cycle - d'ailleurs soulevée par le précédent Directeur général, Pascal Lamy - se pose avec pertinence. Mais ce n'est pas le sujet qui m'occupe.

Sur le plan de la politique commerciale mondiale, l'avenir du système multilatéral est en jeu : une évolution vers des accords bilatéraux, régionaux et plurilatéraux est d'ores et déjà amorcée. Si de tels accords sont permis par les règles de l'OMC, ils risquent néanmoins d'avoir des effets néfastes, surtout pour les pays en développement. On observe toutefois aussi certains développements positifs sur le front plurilatéral – des progrès du côté de l'Accord sur les marchés publics (AMP) et des travaux sur l'Accord plurilatéral sur le commerce des services (ACS) –, ainsi que certains développements moins réjouissants comme la décision de suspendre les négociations d'élargissement de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) qui couvre 97 pour cent du commerce mondial des produits informatiques. L'élargissement aurait permis d'inclure plus de produits (appareils électroniques par exemple) et plus de pays, et d'ajouter un ensemble de principes cruciaux sur les obstacles non tarifaires. Il est néanmoins préférable d'avoir des accords plurilatéraux dans le cadre de l'OMC, comme l'AMP, plutôt qu'en dehors, comme c'est le cas de l'ACS, même si l'objectif ultime est naturellement d'en faire un accord multilatéral.

Nous nous trouvons à un moment critique : nous pouvons soit continuer sur des routes nouvelles ou nous en tenir au statu quo. Toutefois, le coût de l'immobilisme pourrait bien être trop élevé. Choisissons donc plutôt d'emprunter une voie qui mène vers un système multilatéral plus solide, sur la base d'un commerce équilibré et équitable pour tous les acteurs : un système fondé sur une OMC qui fonctionne efficacement et dont les processus décisionnaires soient suffisamment réactifs et flexibles pour permettre, par exemple, d'avancer dans la réglementation d'importants secteurs commerciaux nouveaux qui concernent aujourd'hui tous les pays membres, ou certains seulement.

Dans l'immédiat, les principaux efforts doivent se porter sur la finalisation du programme de Bali tout en reconnaissant que Bali n'est pas une fin en soi mais plutôt une étape, aussi vitale soit-elle, d'un processus. Le système est entièrement interconnecté et la conclusion du programme de Bali donnera une impulsion très nécessaire à "l'agenda post-Bali". Celui-ci devra notamment comprendre la question des obstacles ou mesures non tarifaires, les services, la réforme du Mémoire d'accord sur le règlement des différends et les questions de Singapour, autant de points sur lesquels le présent document engage la réflexion.

1. Le programme de Bali

On attend principalement que la neuvième Conférence ministérielle de Bali donne des résultats sur les questions de la facilitation du commerce, de l'agriculture et du traitement spécial et différencié des pays les moins avancés (PMA). Ces questions ne fonctionnent pas en vase clos mais s'inscrivent dans un contexte plus large. Toutefois, d'un point de vue économique et politique, l'importance d'un accord sur ces points ne peut pas être sous-estimée. L'absence d'accord serait un échec qui aurait de sérieuses répercussions sur l'avenir du système du commerce mondial. Il est donc impératif d'explorer chacune des voies susceptibles de mener à la conclusion du programme de Bali. Ce document n'a cependant pas pour but de spéculer sur les résultats de Bali mais de regarder au-delà pour identifier d'autres défis et envisager la réponse à leur donner.

2. Les obstacles non tarifaires et leur impact sur les PME

Les droits de douane sur les marchandises ont considérablement baissé au cours des dernières décennies, en particulier sur les produits non agricoles. L'OMC a joué un rôle important en la matière. Le Cycle d'Uruguay a, par exemple, débouché sur une réduction des droits de douane de 6,3 à 3,8 pour cent sur les produits non agricoles dans les pays développés. Il convient toutefois de noter que les droits de douane ont été abaissés de manière encore plus significative entre membres de l'OMC par le biais d'accords de libre-échange bilatéraux et régionaux. Les échanges continuent néanmoins à faire l'objet de restrictions substantielles qui ont même augmenté dans certaines régions, notamment sous la forme d'obstacles non tarifaires. A la frontière, ces obstacles peuvent inclure des restrictions quantitatives et des systèmes de licences touchant à la fois les importations et les exportations. Parmi les restrictions intervenant derrière les frontières il y a surtout les réglementations et les normes sanitaires, techniques, sociales et environnementales ainsi que les restrictions appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'Etat.

Un accord sur la facilitation des échanges contribuera grandement à l'élimination de certains obstacles non tarifaires, en particulier s'il est axé sur une simplification et une transparence accrue des procédures douanières, la promotion des échanges de meilleures pratiques entre les administrations des douanes des principaux partenaires et l'apport d'une assistance technique aux PMA dans le domaine des douanes, en vue d'un fonctionnement plus efficace. Quoi qu'il en soit, pour les entreprises, les obstacles majeurs au commerce ne viennent pas seulement des règles et procédures douanières mais aussi de mesures techniques et, dans une moindre mesure, d'impôts et charges internes et de restrictions d'accès au marché liées à la concurrence (OCDE, 2006). Globalement, il semble même que les mesures à l'intérieur des frontières soient plus lourdes que les mesures plus traditionnelles aux frontières comme les restrictions quantitatives sur les importations. Soulignons qu'il ne convient de renforcer les efforts de convergence des normes réglementaires et de réduire ou supprimer les obstacles non tarifaires que lorsque ces dispositions ne sont ni nécessaires ni justifiées par des préoccupations en lien avec la protection sanitaire, sociale et environnementale.

Les obstacles non tarifaires touchent tous les opérateurs commerciaux mais surtout les petites et moyennes entreprises (PME) exportatrices qui sont particulièrement vulnérables dans le contexte actuel de mondialisation du commerce. Les PME ont en effet des ressources et des marges bénéficiaires limitées qui ne leur permettent pas de gérer efficacement les obstacles non tarifaires. Il est clair, par exemple, qu'il est extrêmement coûteux pour une PME d'ajuster régulièrement ses processus de production en fonction de la variation des exigences techniques établies dans les pays importateurs. En outre, les PME ont du mal à influencer sur la politique commerciale et à se faire entendre au niveau du Gouvernement, à moins qu'elles ne soient organisées en puissants réseaux de PME. En cette période de crise économique et financière, la réduction des obstacles non tarifaires sur les marchés d'exportation est essentielle pour assurer la rentabilité des PME et, par voie de conséquence, soutenir le niveau de l'emploi et la croissance qu'elles assurent. Or, il apparaît que les PME dont les activités ont le moins été touchées par la crise sont aussi celles qui ont une forte composante exportatrice.

Il faut donc intensifier les efforts entre Membres de l'OMC pour conclure les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA), qui constitue l'un des grands axes du Programme de Doha pour le développement et dont l'objectif est de réduire tant les obstacles tarifaires que non tarifaires sur les produits non agricoles dans les délais les plus brefs. Tous les Membres de l'OMC tireront bénéfice d'un tel résultat, y compris les pays en développement dont les marchés sont de plus en plus internationalisés.

3. Services

L'importance économique des services a nettement augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'AGCS en 1995. Le commerce des services représente environ un cinquième du commerce mondial, plus de deux tiers du PIB mondial et une part significative de l'emploi. Leur croissance, qui a été particulièrement forte dans les pays à revenu intermédiaire, est essentielle au fonctionnement efficace des chaînes de valeur internationales. Le cadre juridique multilatéral correspondant n'a pas été modifié depuis près de 20 ans et beaucoup d'engagements contractés par les Membres de l'OMC datent également de 1995. Dans l'idéal, tout accord devrait s'appuyer sur l'AGCS et englober la totalité des Membres de l'OMC. Dans la réalité, l'approche multilatérale des services offre peu de raisons d'optimisme alors que l'importance économique des services est trop grande pour qu'ils soient laissés en dehors du programme. D'un côté, il est regrettable que les progrès aient été aussi limités dans ce domaine depuis 2008. De l'autre, il est tout à fait compréhensible que les efforts se concentrent maintenant sur une approche plurilatérale par le biais des "bons amis des services" et des négociations sur l'ACS.

Afin de laisser la porte ouverte à une approche multilatérale, la structure d'un accord de ce type doit prévoir la possibilité d'une intégration ultérieure dans l'architecture de l'OMC. En d'autres termes, l'objectif doit être une multilatéralisation de l'accord à un stade ultérieur. Dans sa résolution de juillet 2013 sur l'ACS, le Parlement européen concluait que l'accord devait être conçu sur la base de l'architecture de l'AGCS. Cet accord doit, de plus, être ambitieux et couvrir une part substantielle de tous les échanges de services, dans tous les secteurs et pour tous les modes de fourniture. Il est important que les négociations se déroulent en conformité avec les règles de transparence de l'OMC et que l'ensemble des Membres de l'OMC soient tenus informés de l'avancement des négociations dans les meilleurs délais.

3.1. Commerce électronique

Une plus grande attention doit être portée au commerce électronique (e-commerce), notamment en raison de l'importance de ce secteur pour les PME; leur capacité à faire efficacement du commerce en ligne peut leur ouvrir de nouveaux marchés et contribuer à réduire les coûts de transaction. Cette question a une résonance particulière pour les pays en développement. Le commerce électronique peut en effet s'avérer une filière vitale pour eux en leur permettant de tirer parti d'opportunités d'échanges internationaux. Des initiatives comme le récent atelier de l'OMC sur les incidences du commerce électronique sur le développement (notamment en liaison avec les PME) sont très importantes parce qu'elles donnent de la visibilité à ces questions et permettent d'identifier les problèmes qui subsistent.

Le récent appel de l'UE en faveur des initiatives dans le domaine du commerce électronique marque un pas dans la bonne direction, de même que son appel à renouveler en décembre, à la Conférence de Bali, le moratoire douanier sur le commerce électronique qui empêche les Membres de l'OMC d'imposer des droits de douane sur les transmissions électroniques. De grands efforts restent néanmoins nécessaires dans des domaines comme l'amélioration des conditions mondiales du commerce électronique, notamment au vu du développement des ventes par internet et des préoccupations que suscite le nombre croissant de contrefaçons vendues par ce canal; il est également nécessaire de mieux protéger le consommateur dans toutes les transactions de commerce électronique et en particulier lorsqu'elles concernent des produits sensibles comme les médicaments.

4. Révision du Mémoire d'accord sur le règlement des différends de l'OMC

La discussion d'une révision du Mémoire d'accord sur le règlement des différends (mécanisme de l'OMC pour le règlement des différends) a été engagée en 1997. Même si ce mécanisme, détaillé et solide, fonctionne bien, les Membres de l'OMC ont clairement signalé la nécessité d'une mise à jour et douze domaines de réforme nécessaires ont été identifiés. Il semble que les négociations soient bien avancées même si, au moment de la rédaction du présent document, il n'était pas encore possible de garantir qu'elles soient achevées d'ici la Conférence ministérielle de Bali.

Quoi qu'il en soit, la longueur des débats montre combien cette question est sensible et complexe pour les Membres de l'OMC. Les propositions relatives à la transparence et aux mémoires d'amici curiae sont particulièrement pertinentes. Les premières portent sur la possibilité d'ouverture au public des auditions des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, ce qui pourrait contribuer à renforcer la confiance du public dans le processus de règlement des différends tout en protégeant strictement les informations confidentielles. Par mémoire d'amici curiae on entend des informations fournies spontanément à l'instance juridictionnelle sous la forme d'un mémoire juridique par une personne qui n'est pas partie au différend mais est néanmoins concernée par la question. L'article 13.1 du Mémoire d'accord dispose, entre autres, qu'un groupe spécial a le droit de demander des renseignements à une personne ou un organisme sur la question considérée. Sur cette base, bien qu'aucune procédure ad hoc ne soit prévue pour la soumission de mémoires d'amici curiae, cette possibilité reste ouverte dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC. Il est toutefois clair que de telles soumissions doivent être règlementées et la réforme devrait aller en ce sens. Le fait que des parties concernées aient la possibilité d'exprimer leur opinion et de fournir des renseignements à un groupe spécial ou à l'Organe d'appel de l'OMC est une marque d'ouverture et contribue à rapprocher le système des entreprises et de la société civile. Il faut donc soutenir cette possibilité.

Si la révision du Mémoire d'accord sur le règlement des différends n'est pas achevée d'ici la Conférence ministérielle de Bali, il est clair que ce point devra figurer dans l'agenda post-Bali.

5. Questions de Singapour

Les "questions de Singapour" portent sur la facilitation des échanges, l'investissement, la concurrence et les marchés publics. Ces points figuraient initialement dans le Programme de Doha pour le développement. Toutefois, en l'absence de consensus, les négociations se sont concentrées exclusivement sur la facilitation des échanges tandis que les trois autres questions étaient retirées du programme. C'était regrettable compte tenu de l'important impact de ces trois questions sur le commerce. Considérons-les l'une après l'autre :

- a) Il existe un lien étroit entre commerce et investissement, en particulier sous la forme d'investissements directs étrangers (IDE). Les IDE jouent un rôle majeur dans l'internationalisation des affaires et représentent, de ce fait, une grande opportunité pour les PME qui souhaitent accéder aux marchés étrangers. Toutefois, alors qu'il existe plus de 2 200 traités bilatéraux sur les investissements, aucun accord multilatéral ne réglemente les IDE, bien qu'ils soient concernés par certaines dispositions de l'AGCS (services de mode 3) et de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC).
- b) De manière similaire, les règles de concurrence ont un impact sur les flux commerciaux. Le GATT et l'AGCS comprennent déjà des règles sur les monopoles et les fournisseurs exclusifs de services. Un accord international sur la politique de la concurrence pourrait, par exemple, régir l'établissement d'ententes dans diverses industries qui coûtent cher, en particulier aux pays en développement.
- c) S'agissant des marchés publics, un accord plurilatéral de l'OMC (l'AMP) existe déjà dans ce domaine et l'idée serait de multilatéraliser au moins certaines des dispositions de cet accord, en particulier celles qui encouragent la transparence des procédures de passation des marchés.

Si l'agenda post-Bali doit principalement rester axé sur le Programme de Doha pour le développement, une fois que celui-ci aura été mené à son terme, les discussions devront reprendre sur l'investissement, la concurrence et les marchés publics, compte dûment tenu des préoccupations des pays en développement. A cette fin, il est clair qu'un compromis devra être trouvé entre les positions divergentes des pays développés et des pays en développement.

6. Conclusions

Certaines questions prennent une importance croissante. S'il est sans doute regrettable qu'elles ne soient pas à l'ordre du jour de la Conférence de Bali, il faut, en tout cas, que les travaux les concernant se poursuivent. Ces points comprennent notamment (mais pas seulement) : la question des obstacles tarifaires et non tarifaires et la mesure dans laquelle il est possible de réduire encore ces obstacles; les services et les possibilités d'aller au-delà de l'AGCS tout en restant aussi inclusif que possible; le commerce électronique et les moyens d'en exploiter les bénéfices, surtout du point de vue des PME et des pays en développement; le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et le moyen de l'actualiser tout en en préservant ses caractéristiques essentielles; les questions de Singapour et la réconciliation des divers intérêts des Membres de l'OMC en matière d'investissement, de concurrence et de marchés publics. Comme je l'ai indiqué au début de mon exposé, l'agenda de Bali est un élément vital du tableau mais qui s'inscrit dans un contexte plus large. Certains objectifs à moyen et long termes doivent impérativement être atteints pour garantir que le commerce contribue à la croissance, au développement et à la prospérité, pour le bénéfice de tous.