

---

# 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.1  
14 octobre 2013

### **EFFETS POSSIBLES DES ACCORDS BILATERAUX ET PLURILATERAUX SUR LE MULTILATERALISME**

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

Je commencerai par quelques mots sur le contexte du débat d'aujourd'hui. La Conférence de Bali doit traiter d'un certain nombre de questions qui sont de la plus haute importance pour l'ensemble des sociétés, Etats et économies. Réussirons-nous à tracer les nouveaux contours d'un système commercial international et d'une économie mondiale adaptés aux défis de notre temps? Serons-nous en mesure de renforcer le système commercial multilatéral? Sommes-nous capables d'analyser l'impact des nombreux accords bilatéraux et plurilatéraux de libre-échange simples et de libre-échange approfondis et complets sur les relations économiques et sociales et sur les écosystèmes? Pouvons-nous déterminer sur quels points une approche conjointe est indispensable au règlement de problèmes internationaux et multilatéraux? Tenons-nous compte du rapport entre la politique commerciale et le programme qui prendra la suite des Objectifs du Millénaire pour le développement?

Imaginons un instant que nous ayons la possibilité d'arrêter le temps et d'analyser le système commercial international tel qu'il est à ce moment précis. Nous pourrions déterminer quels sont les biens et services produits et mis sur le marché, dans quel Etat et dans quelles conditions sociales et environnementales ils ont été produits. Nous pourrions aussi voir à quel prix ces produits s'échangent entre les pays et quelle est l'influence des droits de douane en vigueur sur la fixation de ce prix.

Nous aurions une photographie de l'équilibre du système commercial international actuel.

C'est en fait ce que diverses institutions universitaires cherchent à faire en entrant des données dans des modèles informatiques de simulation des évolutions du commerce international. Les observations climatiques nous ont appris que tout système planétaire est extrêmement complexe. Une éruption volcanique dans une partie du monde peut avoir un impact sur des récoltes de l'autre côté de la planète. De même, un changement du volume des échanges entre deux pays a un effet sur les flux commerciaux mondiaux. Cet effet est d'autant plus sensible que les économies de ces deux pays sont importantes.

Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement aura, à l'évidence, un impact sur les pays tiers et le commerce mondial.

La Commission européenne considère que cet effet sera positif comme le souligne le Rapport d'analyse d'impact relatif à l'avenir des relations commerciales entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement sera certes un accord préférentiel mais la suppression des obstacles non tarifaires est par définition non préférentielle et applicable à tous. Selon le rapport, un accord de libre-échange ambitieux entre l'Union européenne et les Etats-Unis devrait entraîner une augmentation de 86 milliards d'euros du produit intérieur brut (PIB) de pays tiers. Ainsi, outre l'UE et les Etats-Unis, principaux bénéficiaires de cette initiative commerciale, de nombreuses régions du monde, en particulier les pays d'Europe de l'Est et de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, devraient en tirer un bénéfice substantiel.

Au Parlement européen, beaucoup sont d'avis que des accords commerciaux bilatéraux, tels que le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, s'ils sont ambitieux, pourraient même ouvrir la voie à de futures initiatives multilatérales, susceptibles d'être intégrées aux initiatives de l'après-Bali.

L'Institut de recherche économique de Munich (IFO) et la Fondation Bertelsmann ont publié cette année une simulation de l'impact que pourrait avoir un accord de libre-échange approfondi et complet entre les Etats-Unis et l'Union européenne sur le revenu par habitant dans le monde. La projection prévoit une augmentation de 13,4 pour cent pour l'économie américaine et une fourchette d'augmentation de 2,6 à 9,7 pour cent pour les différents Etats membres de l'UE. Cette augmentation s'obtiendrait néanmoins au détriment de leurs principaux partenaires commerciaux actuels. Les Canadiens, les Australiens, les Mexicains et les Japonais pourraient s'attendre à une diminution de leur revenu par habitant de l'ordre de 5,9 à 9,5 pour cent. A l'exception du Brésil, les économies d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud souffriraient également, ainsi que la plupart des pays d'Afrique, avec un recul de l'ordre de 2 à 5 pour cent. L'effet sur l'Asie du Sud-Est serait mineur, avec une baisse de l'ordre de 0,2 pour cent pour l'Indonésie, par exemple.

D'autres négociations majeures, comme celles du Partenariat transpacifique ou l'accord entre l'UE et le Japon, auront aussi un impact sur le reste du monde. De fait, chacun des quelque 400 accords bilatéraux qui existent aujourd'hui a un impact.

Voyons d'un peu plus près en quoi consiste cet impact. Le Programme de Doha pour le développement avait pour objectif de rééquilibrer le système commercial mondial au bénéfice des pays en développement, comme Pascal Lamy l'a maintes fois répété. Il se trouve que les préférences établies bilatéralement réduisent la valeur comparative des droits négociés dans le cadre de l'OMC. Comme le disait Pascal Lamy dans un discours prononcé à Bangalore en 2007 : "Ces accords préférentiels contredisent le principe de la non-discrimination qui est l'une des pierres angulaires de l'OMC".

En particulier, les pays en développement qui n'ont pas conclu d'accord bilatéral avec les principales économies importatrices voient s'éloigner l'objectif qui prévoyait de leur fournir l'occasion de diversifier leurs relations commerciales dans un environnement multilatéral. Ou si l'on considère la situation dans l'autre sens : en concluant d'importants accords commerciaux bilatéraux, les grandes économies prennent à nouveau un rôle dominant dans la définition des conditions du commerce mondial, rôle qui avait été quelque peu réduit par le cadre multilatéral.

Au lieu d'un renforcement de l'intégration régionale, en Afrique par exemple, il pourrait s'ensuivre un modelage des économies locales en fonction de la demande en Europe, aux Etats-Unis ou en Chine.

En outre, l'effet cumulatif des accords bilatéraux n'a pas encore été quantifié pour les secteurs de l'agriculture et de la pêche. Pour ces secteurs, les accords ont tendance à comprendre des quotas, souvent relativement élevés par suite de marchandages en échange d'autres secteurs comme les services ou les marchés publics pour lesquels l'Union Européenne a, par exemple, de forts intérêts offensifs dans les négociations. Mais combien de fois peut-on vendre le même poisson ? Quel est le montant final des quotas sur la viande, les fruits ou les céréales par comparaison aux limites annoncées dans le cadre de l'OMC ? Les négociateurs sont-ils toujours conscients des conséquences sur la sécurité alimentaire, sur les moyens de subsistance en milieu rural et maritime ou sur la diversité biologique ?

De nouveaux termes font leur apparition; on parle maintenant d'"accaparement" des terres ou des océans et, à mon avis, l'absence de réglementation multilatérale en la matière laisse un vide que viennent occuper des erreurs bilatérales.

J'avancerai l'idée que l'incapacité à conclure des accords sur d'autres questions importantes a favorisé l'apparition d'un patchwork problématique qui continue de s'étendre tandis que nous débattons. Prenons les règles d'origine, par exemple. En l'absence d'une définition établie dans un modèle de référence d'ordre multilatéral, nous abandonnons ce point aux négociations bilatérales. Résultat : un même pays peut avoir à gérer simultanément deux ou plusieurs définitions différentes en fonction d'accords et de partenaires différents. Cette situation n'est pas seulement difficile à gérer pour les autorités, elle est aussi problématique pour les questions de cumuls, et donc d'intégration régionale, ainsi que pour les opportunités respectives des pays à prendre part à des chaînes de production mondialisées.

Je pourrais étendre la liste des domaines qui requièrent des solutions multilatérales à la question des normes industrielles, à la taxation, aux droits de propriété intellectuelle ou encore à la pollution, aux normes environnementales, au droit du travail et aux autres droits sociaux et individuels. Quand nous ne parvenons pas à trouver des solutions au plan multilatéral, c'est-à-dire dans le cadre de l'OMC et des institutions internationales spécialisées, nous renforçons les plus forts. Au bout du compte, ce sont en effet les nations et les blocs économiques les plus forts qui réussiront à constituer une interconnexion de leur réseau d'accords bilatéraux avec leurs périphéries respectives et qui seront en mesure de fixer des règles et des définitions correspondant à leurs propres intérêts.

Nous devons être conscients de ce que la nouvelle génération des accords commerciaux - du moins ceux conclus par l'Union européenne - va bien au-delà des accords traditionnels en matière de réduction des droits de douane sur les marchandises. Ces "accords de libre-échange approfondis et complets" fixent des règles sur toutes sortes de relations économiques, y compris par exemple les services financiers, les marchés publics, les normes sanitaires, les droits de propriété intellectuelle et les brevets, ou encore la protection des investissements. Ils comprennent des sections sur la soutenabilité qui traitent d'environnement, de droits de l'homme et de main-d'œuvre. Ils visent à promouvoir la stabilité des échanges, en particulier du point de vue des investisseurs, et de ce fait ils ont un impact sur l'élaboration des politiques.

Voulons-nous que les accords bilatéraux des plus grandes économies fixent les normes ou sommes-nous capables d'élaborer des approches communes dans le cadre de ce forum multilatéral ? Des exemples comme la propagation de la crise financière, provoquée à l'origine par la spéculation sur le marché américain des crédits subprime, devraient nous faire comprendre à tous que la dynamique économique mondiale actuelle nous oblige à établir une réglementation multilatérale dans un certain nombre de domaines. Nous avons assez débattu, il faut maintenant déboucher sur un résultat.

J'ai précédemment fait référence aux négociations du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre les Etats-Unis et l'Union européenne. Ces négociations incluent la définition de normes et portent aussi sur des documents d'intérêt commun, notamment sur l'accès aux matières premières dans des pays tiers. Vous n'aurez pas de mal à imaginer qu'un accord conclu entre ces économies fortes sur des normes technologiques puisse pour le moins avoir une influence sur l'orientation des producteurs d'autres parties du monde. Ceux d'entre vous qui ont encore en mémoire les technologies concurrentes que nous avons connues, pour les enregistrements vidéo ou la téléphonie numérique par exemple, comprendront aisément les possibles effets sur les concurrents et sur leurs investissements de recherche. Nous assisterons probablement à un effet de rationalisation et verrons des brevets puissants.

De mon point de vue, la définition des normes et des valeurs liées à la dimension réglementaire ne doit pas être abandonnée aux négociateurs des Etats les plus avancés économiquement et à leurs intérêts. Nous devons très tôt prendre en compte les intérêts de toutes les économies et de tous les Etats susceptibles d'être affectés par la nouvelle définition des conditions d'échange et des conditions de production. Pour ce faire, il est bien sûr nécessaire d'étendre les différentes évaluations d'impact afin d'analyser les effets sur les pays tiers.

Dans cette optique, il faut que l'ouverture, la transparence, la recherche des avantages mutuels soient des conditions préalables à l'établissement de traités contraignants. Le commerce pourrait ainsi contribuer à la lutte contre le dumping social et environnemental, contre la corruption, contre le sous-développement et la pauvreté. Et dans ce contexte, il devient encore plus urgent de mettre au point au plan international les critères et les conditions du système commercial mondial, et de créer les différents mécanismes nécessaires.

Vous avez certainement compris après ces remarques que je suis un ardent défenseur de l'approche multilatérale mais je tiens encore à dire clairement que je ne perçois pas cette approche comme une option d'interdiction pure et simple des négociations bilatérales ou plurilatérales en cours. D'abord il n'existe pas d'instruments juridiques qui permettraient de le faire; ensuite, et surtout, si ces négociations ont lieu c'est en réaction à la stagnation du processus de l'OMC. Les deux parties qui paralysent les discussions, ceux qui sont trop réticents pour bouger et ceux qui exigent trop de leurs partenaires à ce stade, doivent réétudier les alternatives d'urgence.

Nous avons besoin de faire évoluer notre système commercial multilatéral fondé sur des règles afin de tenir compte du progrès technologique, des chaînes de production mondialisées et des conséquences environnementales et sociales qui en découlent. Nous savons tous que les modèles de consommation des pays économiquement les plus avancés sont insoutenables pour la planète, plus encore si les populations des pays émergents et les centres du monde en développement s'efforcent d'adopter les mêmes. Il ne s'agit

évidemment pas de remettre en cause le droit au logement ou à la mobilité mais de souligner la nécessité d'une coopération sur des technologies durables. Nous savons que la croissance doit avoir une dimension inclusive. Nous devons créer une croissance qui favorise les pauvres afin d'éviter les problèmes causés aux siècles précédents par des processus d'industrialisation fondés sur l'exploitation. L'OMC, en coopération avec des institutions internationales spécialisées, a un rôle à jouer en la matière. De mon point de vue, elle est obligée de le faire pour préserver sa légitimité.

A titre individuel, cette idée ne correspondant certainement pas à une position courante au Parlement européen, j'aimerais formuler une proposition et vous encourager à en débattre : une première étape vers l'établissement d'un ensemble d'objectifs révisés permettant d'aller de l'avant consisterait à convenir de la présence obligatoire du Secrétariat de l'OMC dans les négociations relatives à des accords commerciaux bilatéraux, plurilatéraux ou régionaux afin de préserver la cohérence des accords au sein du système de l'OMC.

Permettez-moi de formuler encore une seconde proposition, qui bénéficie celle-ci d'un appui important au Parlement européen, et qui concerne le renforcement de la dimension parlementaire de l'OMC afin d'introduire dans les débats une réflexion allant au-delà des seuls aspects commerciaux et d'inclure plus directement les intérêts des gens dans le cadre institutionnel.