

NOUVELLE APPROCHE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET DU DÉVELOPPEMENT

LES RELATIONS ENTRE NÉGOCIATIONS MULTILATÉRALES
ET NÉGOCIATIONS RÉGIONALES OU BILATÉRALES



PSE

Groupesocialiste au
Parlement Européen

Le Groupe Socialiste a décidé d'entamer une série de réflexions sur une « Nouvelle approche de la politique commerciale et du développement ». Nous avons ouvert cette réflexion aux contributions d'experts extérieurs aux parcours variés, afin qu'ils confrontent leurs approches à celle des députés de notre groupe dans l'espoir d'apporter de nouvelles idées dans le champ de la politique commerciale.

Pour cette première étape de la réflexion, nous avons choisi le thème **des relations entre négociations multilatérales et négociations régionales ou bilatérales**. Suite à la récente communication de la Commission européenne « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée » qui annonce une nouvelle orientation vers des Accords de Libre Echange régionaux et bilatéraux, ce thème prend une ampleur particulière pour les Européens.

Nous partageons la conviction d'un nécessaire ré-examen de la stratégie commerciale de l'Europe en raison notamment de la crise que traverse le cycle de négociations en cours à l'OMC. Mais celle-ci ne doit pas servir de prétexte à une remise en cause des principes et des objectifs fondamentaux de la politique commerciale de l'Union européenne. L'UE doit continuer à promouvoir un système multilatéral régulé, qui donne la priorité au développement et intègre les dimensions non commerciales (environnement, santé et accès aux médicaments, éradication de la pauvreté et aspects sociaux, et respect des normes du travail décent). L'aboutissement du cycle de Doha doit rester un objectif de l'Union. En outre, le Groupe socialiste souhaite que la négociation des futurs accords régionaux et bilatéraux associe pleinement le Parlement européen. Il y a un enjeu de transparence et de contrôle démocratique des négociations commerciales qui ont des implications très importantes pour nos sociétés et celles des pays partenaires. C'est pourquoi nous entendons aussi associer étroitement les partenaires sociaux, les représentants du monde de l'économie et du travail à la réflexion sur la dimension économique, sociale et développementale de cette stratégie.

Dans cette brochure, les contributions de Erika Mann (coordinatrice du Groupe Socialiste de la Commission Commerce International au Parlement européen), de Sandra Polaski (Chercheur Senior au Carnegie Endowment for International Peace) et de Ricardo Meléndez-Ortiz (Directeur exécutif du International Centre for Trade and Sustainable Development – ICTSD) permettent de lancer le débat sur les relations entre multilatéralisme et bilatéralisme. Nous vous invitons à adresser tous vos commentaires à l'adresse suivante :

pse-newtradethinking@europarl.europa.eu

Nos deux brochures suivantes traiteront des thèmes « **Souveraineté et politique commerciale** » et « **Emploi et Commerce** ».

Harlem Désir

Vice-président du Groupe socialiste au Parlement européen

Multilatéralisme, bilatéralisme et politique commerciale

Erika Mann

Coordinatrice du Groupe socialiste

de la Commission Commerce international au Parlement Européen

L'intégration régionale constitue l'épine dorsale de l'Union européenne. Dans l'immédiat après-guerre, les États membres fondateurs de la Communauté se sont unis pour la première fois dans un but d'intégration économique. Celle-ci, espéraient-ils, devait se poursuivre à terme par une union politique. Un de leurs objectifs principaux était d'harmoniser enfin leurs politiques intérieures et extérieures, dont celles en matière de commerce.

L'aspect commercial a été une composante essentielle de ce qui a finalement évolué en une confédération politique globale. Il a en outre servi à maintenir et développer les relations extérieures de l'UE avec les pays tiers. Le Conseil européen d'Amsterdam, en juin 1997, a posé les fondations de la politique de l'UE en matière de ZLE (zones de libre-échange). Des critères souples pour de futurs accords ont également été fixés. Outre la compatibilité avec les règles de l'OMC et le soutien au système commercial multilatéral, les accords doivent réaliser la plupart des objectifs économiques et politiques de l'UE, sinon tous. Ils ne doivent pas avoir d'influence négative sur les autres engagements extérieurs et politiques communes de l'UE. Ces prérequis ont été appliqués au cours du travail préparatoire qui a précédé le lancement des négociations sur les accords de libre-échange (ALE) avec le Mexique, le Chili et le MERCOSUR.

Aujourd'hui, sans le dire explicitement, l'UE voit les accords commerciaux comme un moyen de répandre ses idées et son influence, bien que Peter Mandelson, commissaire européen au commerce, si on lui pose la question, refuse de parler d'une composante géopolitique dans sa stratégie commerciale. La Commission et les États membres doivent être conscients que cette approche, sans être nécessairement mauvaise, est difficile à appliquer. Il faut bien prendre garde à ce que les partenaires potentiels ne perçoivent pas les intentions de l'UE comme dominatrices.

Les objectifs non commerciaux de l'UE ont évolué au cours des années. En effet, étant donné la complexité croissante des relations extérieures, chaque ALE récent a eu ses propres objectifs, pas toujours cohérents par rapport aux autres ALE. Les liens historiques, politiques et économiques, de même que les intérêts stratégiques, ne peuvent pas non plus être ignorés. La recherche d'ALE par l'UE avec les pays d'Amérique latine démontre clairement le poids de l'histoire. Il serait cependant utile de les voir dans un contexte plus large : les négociations UE-Amérique latine reflètent aussi des intérêts politiques communs forts et le soutien apporté par l'UE à la démocratisation de la région. Le désir de renforcer la démocratisation sous-tend également les négociations de l'UE avec ses partenaires méditerranéens.

L'UE se détourne lentement de l'établissement d'ALE avec ses principaux partenaires commerciaux. Sa stratégie commerciale actuelle dépasse les mesures aux frontières et englobe des éléments habituellement liés à l'« intégration profonde », tels que les efforts pour arriver à une convergence en matière de régimes réglementaires. Elle cherche aussi à étendre la portée traditionnelle de ces accords en incluant de nouveaux règlements et disciplines, des services aux investissements en passant par la concurrence. En résumé, l'UE s'efforce d'aller au-delà de la simple suppression de tarifs, vers la réduction et finalement l'élimination des barrières non tarifaires, pour réaliser les gains potentiels des accords commerciaux régionaux (ACR). En l'absence d'accord multilatéral, les ACR peuvent combler un fossé important. Ils fournissent un débouché permettant à des groupes de pays plus petits, donc moins différenciés, d'aller au-delà de ce qui est possible dans un cadre multilatéral. L'ampleur ou la possibilité de la libéralisation des échanges peut être accrue étant donné que les ACR offrent l'occasion d'expérimenter diverses règles, qui peuvent ensuite être assimilées au système de marché au sens large. Cette sorte d'« espace politique » est beaucoup plus courante dans les ZLE et est utilisée par l'UE dans le cas de sa « clause relative aux droits de l'homme » dans les ALE et toutes les formes d'accord d'association et de partenariat. Un élément similaire figure dans le traité États-Unis/Jordanie, qui inclut une clause sur les droits de l'homme.

L'article XXIV du GATT permet l'établissement exceptionnel d'initiatives de commerce régional préférentiel, à condition qu'elles répondent aux critères suivants : communication aux autres membres de l'OMC des détails de l'initiative, réduction ou suppression des droits et autres obstacles au commerce pour « l'essentiel » des secteurs commerciaux au sein du groupe, et non-augmentation des obstacles au commerce avec les non-signataires par rapport à la situation antérieure.

L'accord général sur le commerce des services (AGCS) établit des critères relativement similaires pour le commerce des services dans un ACR. Ainsi, tandis que les règles d'origine deviennent une condition nécessaire pour que les biens et services aient droit à un accès préférentiel au sein d'un ACR, ce dernier est censé compléter et non menacer le système commercial multilatéral. Au cours du cycle d'Uruguay a été établi le « Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994 » afin de préciser certaines interprétations et lignes directrices pour faire face à des ambiguïtés contenues dans le GATT.

Les ACR ne sont pas uniformes. La couverture et l'ampleur du traitement préférentiel varient d'un accord à l'autre. Selon la terminologie de l'OMC, l'ACR englobe trois types d'accords : les accords de portée partielle, les unions douanières et les zones de libre-échange. Le premier de ces types d'accord favorise des préférences unilatérales, c'est-à-dire non réciproques. Les unions douanières impliquent la création de tarifs extérieurs communs sur les importations en provenance de non-membres et mènent à la convergence des politiques commerciales. Ces régimes de commerce extérieur communs peuvent prendre des années de négociations et ont souvent débouché sur une longue mise en œuvre. D'une part, les ALE, en avançant plus vite que le système d'échanges mondial et en partageant ses objectifs, peuvent représenter un moyen de renforcer le processus de libéralisation multilatéral à long terme. D'autre part, cependant, l'impact des changements fondamentaux de portée géographique et politique des processus commerciaux, couplé à l'absence de possibilités d'adhésion flexibles,

mine la capacité des ALE à contribuer à la croissance des échanges au niveau mondial. La complexité croissante, due aux adhésions à plusieurs ACR, accroît encore les aspects négatifs des ALE.

En bref, les ALE peuvent apporter une contribution positive à la libéralisation du commerce mondial pour autant qu'ils soient pleinement conformes aux règles de l'OMC et soient véritablement globaux et porteurs de libéralisation des échanges. En fait, au fil des processus ACR, les règles sont clarifiées et des normes sont fixées. Les ACR qui ne s'appuient pas sur ces prérequis menacent l'intégrité du système multilatéral en entravant le principe fondamental de l'OMC qu'est la non-discrimination.

Actuellement, la priorité première de l'UE est d'assurer la conclusion réussie et en temps utile des négociations sur le programme de Doha pour le développement. Cependant, Peter Mandelson souhaite prendre de nouvelles initiatives et de nouveaux risques qui pourraient nuire, dans une certaine mesure, à sa capacité d'atteindre cet objectif. La Commission affirme ne pas vouloir faire montre d'un manque d'intérêt ou de confiance vis-à-vis du système commercial multilatéral, ni miner la capacité des autres pays à participer pleinement au programme de Doha pour le développement. Comme l'a déclaré Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, lors d'un discours à Bruxelles en janvier 2007, le système commercial multilatéral devrait continuer à améliorer les fondements des règles commerciales sur lesquels les accords bilatéraux ou régionaux peuvent ensuite s'appuyer lorsque les conditions sont bonnes.

La nouvelle stratégie de Peter Mandelson, « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée », n'est pas seulement une « contribution à la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi », comme il l'a décrite, mais plutôt un désir d'être dans la course mondiale aux ALE. Sa logique suit la formule de Thomas Friedman selon laquelle le monde est plat. Selon le commissaire, « les changements dans l'ordre économique et politique mondial qui ont lieu aujourd'hui sont aussi significatifs que la fin de la guerre froide. L'une a été symbolisée par la chute du mur de Berlin. Je soupçonne que l'autre aura pour icône les lignes d'horizon de Shanghai, Mumbai et Kuala Lumpur ».¹

Peter Mandelson veut conduire l'UE dans le nouvel ordre mondialisé, où l'ancien monde confortable opposant pays industrialisés et pays en développement n'existe plus. Une fois de plus dans l'histoire du monde, la Chine est considérée comme le facteur incalculable, exploitant pleinement les règles traditionnelles pour atteindre une croissance sans précédent. Avec l'émergence de nombreux nouveaux « Mittal »², les nouveaux acteurs sont aussi susceptibles de venir d'Inde, de Chine ou du Brésil que de nos partenaires commerciaux traditionnels les plus importants, et le monde de l'Union européenne devient plus incertain. Pour citer Mandelson à nouveau, « Nous avons connu l'intégration économique mondiale auparavant. Nous avons vu des économies transformées en machines d'exportation mondiale géantes : la Grande-Bretagne, l'Allemagne, les États-Unis ». Mais ce changement-ci est différent par son rythme, sa profondeur et son ampleur. Son potentiel d'influence sur nos politiques, nos sociétés et notre environnement est en outre entièrement nouveau. Nous connaissons les réponses. Nous savons que l'Europe est confrontée à une course non vers le bas, mais vers le haut ».³

¹ Churchill Lecture, ministère fédéral des affaires étrangères, Berlin, 18 septembre 2006.

² Lakshmi Mittal est le président et le directeur général d'Arcelor Mittal, l'entreprise sidérurgique indienne qui est récemment devenue le premier producteur d'acier au monde et compte 330 000 salariés dans plus de 60 pays.

³ Ibid.

Au sommet de la liste de Peter Mandelson des pays qui mènent la course vers l'inconnu se trouvent de nombreux pays asiatiques. Cela n'est pas sans ironie. En 2002 déjà, le Parlement européen avait recommandé d'accorder davantage d'attention à l'Asie, à commencer par un ALE avec Singapour :

« Inversement, malgré une forte présence économique dans la région Asie-Pacifique, il n'existe pas d'accords entre l'UE et des pays de cette région, ce qui pousse à se demander si l'UE a ou non un intérêt stratégique dans cette région. Malgré les relations économiques fortes, l'UE n'a conclu aucun ALE en Asie. Un ALE avec un pays d'Asie ancrerait la présence de l'UE dans cette région. Les leaders régionaux au sein de l'ANASE ont indiqué que des accords tels que celui que Singapour a proposé à l'UE ne mettraient pas les relations régionales en danger. Au contraire, si l'accord peut être reproduit et s'étendre au sein de la région de l'ANASE, il pourrait stimuler le développement de l'AFTA. D'un point de vue stratégique, la présence commerciale de l'UE contrebalancerait aussi l'influence/la domination de la Chine et des États-Unis ».⁴

Ce rapport a été adopté par le Parlement européen après un débat en commission prolongé. Pascal Lamy, alors commissaire au commerce, a simplement déclaré que non, il ne voudrait jamais négocier davantage que ce qui était déjà prévu au programme. Voilà, il suffit que le cycle de l'OMC soit dans une impasse, que d'autres pays (principalement les États-Unis) négocient des ALE et, bien sûr, qu'il y ait un nouveau commissaire, et tout devient possible.

Il n'est par ailleurs pas insignifiant qu'au moment où l'Union européenne veut suivre les États-Unis en matière d'approche de l'expansion de ses relations commerciales au niveau mondial par le biais d'ALE, les élections législatives de novembre aux États-Unis aient modifié à nouveau la donne. Les incertitudes ne se limitent pas au Congrès, elles touchent aussi le Parlement européen. Ceci est dû au fait que, concernant les ALE, le PE sera officiellement hors jeu. Son assentiment n'est pas requis, au contraire des accords d'association. Cependant, la proposition de Peter Mandelson est le changement le plus ambitieux de stratégie commerciale que l'Union européenne entreprenne. « Une Europe compétitive » recommande une mosaïque de relations commerciales orientées par la géopolitique.

Malgré les appréhensions quant au déficit démocratique avec lequel ce changement de politique sera introduit, je salue le fait que Peter Mandelson ait mis fin à la période de silence, au cours de laquelle tout était possible au sein de l'Union européenne mais rien n'était jamais évoqué dans un sens stratégique. Il avance que rien n'est vraiment nouveau et que l'UE ne fait que revenir à ses stratégies antérieures. Les partenariats stratégiques, les accords d'association et les ALE modernes nous accompagnent depuis un certain temps. Ce n'est pas faux, mais ce n'est pas réellement vrai non plus. J'hésite à marquer mon accord. Ce qui semblait logique il y a quelques années est maintenant, d'une certaine façon, démodé. Le monde est plus complexe et plus incertain et la question n'est plus une préoccupation classique concernant les barrières tarifaires et non tarifaires. Une nouvelle forme de protectionnisme idéologique émerge, fondée sur des valeurs qui divisent le monde. Ne me comprenez pas mal : les valeurs sont essentielles pour une société. Mais je ne pense pas qu'elles devraient déterminer les relations commerciales entre pays.

Politique commerciale et développement : le rôle du multilatéralisme par rapport à celui du bilatéralisme

Sandra Polaski

Fondation Carnegie pour la paix internationale

La décision du groupe PSE de repenser les relations entre commerce et développement, entre multilatéralisme et bilatéralisme, est opportune et nécessaire. Le groupe devrait développer une analyse sur la manière dont le commerce fonctionne actuellement pour l'UE et pour les pays en développement. Il devrait préciser les objectifs à atteindre à travers la politique commerciale. Cet essai, qui se veut une contribution au processus, propose un nouveau cadre d'analyse pour penser le commerce et le développement, avant d'esquisser les implications pratiques d'une évaluation multilatérale vs bilatérale par l'Union européenne.

Un contexte mondial inédit pour le commerce et le développement

L'économie mondiale a radicalement changé au cours de ces quinze dernières années. Plus significativement, la fin de la guerre froide a conduit à l'intégration de la Chine, de la Russie, de l'Inde et d'autres pays au sein d'un système de production mondial unique, dotant ce dernier d'une capacité de production considérable et d'une main-d'œuvre de deux milliards de travailleurs à faible coût, doublant ainsi les effectifs des travailleurs au niveau mondial. Cette intégration a eu pour conséquence que nombre de pays en développement, incapables de concurrencer les géants émergents, ne sont plus les bénéficiaires automatiques de la libéralisation du commerce⁵. La part décroissante de l'Afrique au commerce mondial au cours de la dernière décennie en est un exemple notable.

Le groupe PSE devrait avant toute chose admettre que le commerce ne contribuera pas toujours au développement et à la lutte contre la pauvreté.⁶ L'impact des accords commer-

⁵ Nous décrivons l'impact différentiel des propositions envisagées dans le cadre du cycle de Doha sur les différents pays en développement dans l'étude *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*, [Gagnants et perdants: l'impact du cycle de Doha sur les pays en développement, Fondation Carnegie pour la paix internationale, 2006]. Disponible à : www.CarnegieEndowment.org/trade.

⁶ La Banque mondiale, principale tenante du point de vue qui veut que le commerce bénéficie à l'ensemble des pays en développement, a été récemment accusée, dans le cadre d'un audit indépendant, de se livrer à une lecture sélective de ses propres travaux et d'opter pour des modèles qui ignorent les résultats négatifs. Cf. « *An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005* » [Évaluation des études de la Banque mondiale, 1998-2005], disponible à : <http://econ.worldbank.org>.

ciaux sur les différents pays en développement et la répartition des gains et des coûts induits dans ces pays devront faire l'objet d'une analyse beaucoup plus minutieuse, afin de déterminer si des accords de ce type sont porteurs de progrès ou de recul.⁷

On s'accorde d'ores et déjà à dire que nombre de pays à faible revenu ne tireront aucun bénéfice de l'ouverture des échanges, faute d'une assistance substantielle en vue de développer leurs capacités et infrastructures sur le plan de l'offre. Toutefois, il faut également accorder une plus grande attention aux laissés-pour-compte des échanges commerciaux. Le processus d'ajustement dans les pays pauvres est source de découragement, compte tenu du manque de ressources dont disposent les ménages pauvres afin d'amortir les effets de la perte d'un emploi ou de la diminution des revenus. Dans nombre de pays à faible revenu, les sources de revenus sont très majoritairement concentrées dans un seul secteur, l'agriculture, les alternatives étant loin de pouvoir satisfaire le nombre élevé de sans-emploi. Tout déplacement de travailleurs et agriculteurs supplémentaires peut plonger ces pays dans une pauvreté plus grande encore, sans issue claire. Éviter les reculs et parvenir à la croissance exigera donc d'élaborer un calendrier de libéralisation des échanges à la fois plus progressif et plus attentif aux spécificités nationales, tout en prévoyant une aide plus généreuse pour renforcer les capacités et amortir les coûts d'ajustement.

Implications sur l'orientation bilatérale ou multilatérale de la politique commerciale

Si l'on part du principe que le groupe PSE conservera son orientation fortement internationaliste et favorable au développement, il en découle que le groupe est tenu d'examiner laquelle des approches – multilatérale ou bilatérale – est la plus susceptible de permettre d'atteindre ses objectifs dans le contexte économique mondial actuel. De même, le groupe se doit de prendre conscience que le bilatéralisme n'est pas une voie plus aisée en vue d'atteindre les objectifs commerciaux auxquels il aspire. Nous examinons ci-après, à titre préliminaire, les choix disponibles en fonction du cadre d'analyse et des valeurs en question.

1. Le système commercial multilatéral demeure l'option la plus prometteuse en vue d'une libéralisation commerciale aussi large que non discriminatoire et devrait conserver les faveurs du groupe PSE. Assurer l'égalité des chances sur le plan commercial permettra aux États membres de l'UE comme aux pays tiers d'exploiter leurs avantages respectifs, sans que ces derniers ne soient restreints ou contraints par des préférences bilatérales et régionales. Dans le même temps, il faudrait renforcer les préférences unilatérales dont bénéficient les pays en développement afin de compenser les handicaps relatifs dont souffrent les économies vulnérables et à faible revenu, qui ne peuvent concurrencer les exportations des pays en développement plus avancés. Par ailleurs, les pays moins développés peuvent se révéler incapables d'absorber un surcroît d'importations en provenance de l'UE. Il conviendrait donc de réexaminer sous cet angle les accords de partenariat économique proposés, dès lors que nombre des pays concernés tireraient davantage parti de programmes de préférence améliorés que d'APE.

⁷ Les évaluations d'impact sur la durabilité ont constitué une avancée positive en ce sens. Elles devraient toutefois être étendues aux répercussions sur l'emploi et la pauvreté, être plus rigoureuses et plus étroitement intégrées au processus d'élaboration de la politique commerciale par la Commission.

Les préférences unilatérales sont admissibles et ne nuisent pas au principe du multilatéralisme, si elles sont ouvertes à tous les pays confrontés à une situation identique. Ainsi, il faudrait étendre la portée de l'initiative «tout sauf des armes» destinée aux PMA et assouplir les règles d'origine. Le système GSP+, qui octroie des facilités étendues d'accès au marché à tous les pays en développement qui ratifient les principales conventions internationales en matière de travail et d'environnement, devrait être approfondi et offrir aux pays éligibles des avantages tarifaires plus importants encore, voire même la levée complète des tarifs douaniers. Les avantages en question ne devraient toutefois être octroyés à ces pays que s'ils transposent les conventions visées dans le droit national et mettent en œuvre ce dernier, entraînant ce faisant une amélioration réelle en matière de distribution des avantages aux travailleurs et de protection de l'environnement. Les instances internationales compétentes ont récemment acquis de l'expérience en matière de contrôle du respect des législations et conventions et devraient être invitées à jouer un rôle de premier plan.⁸ Compte tenu de l'excédent actuel de main-d'œuvre à l'échelon mondial, les mesures d'incitation et de rétribution des bonnes pratiques sont particulièrement utiles.

2. En ce qui concerne les accords de libre-échange conclus au niveau bilatéral et régional, le groupe PSE devrait exiger que soit procédé à une évaluation rigoureuse des impacts potentiels sur les membres de l'UE, les partenaires choisis et les pays tiers susceptibles d'être affectés par l'érosion des préférences. S'il est possible que, dans certains cas, des ALE bilatéraux bien conçus servent les intérêts de l'UE et des partenaires potentiels sans nuire aux parties tierces, ces cas devraient cependant être rares. La liste de critères actuellement retenue par la Commission pour choisir les partenaires ALE concourra inévitablement à exclure les pays les moins développés et les pays marginalisés : il faut donc envisager les implications de cette « réaction en chaîne » avant de s'engager dans la voie du bilatéralisme.

Nous avons déjà signalé que les négociations bilatérales et régionales ne seront pas nécessairement plus aisées que les négociations multilatérales. Que le lecteur pense aux négociations avec le Mercosur, en panne pendant deux ans suite à l'insistance des pays d'Amérique latine de bénéficier d'un meilleur accès aux marchés agricoles de l'UE. L'UE ne peut modifier le programme agricole commun pour agréer un seul bloc commercial et les implications d'une telle ouverture pour les pays africains, asiatiques et autres ne sont pas encore bien comprises. De même, l'ALE envisagé avec les pays de l'ANASE sera très problématique, compte tenu des grandes disparités qui règnent entre les pays de ce groupe en termes de développement. Sans parler de la conclusion d'un tel accord avec l'Inde, qui cherchera à obtenir une ouverture substantielle des marchés européens des services et de produits manufacturés tels que les articles vestimentaires et les automobiles, tout en résistant à un meilleur accès de l'UE à son marché agricole, qui assure les revenus de 58 % de sa population.

Au vu des difficultés induites par les négociations bilatérales et du risque d'effets collatéraux involontaires, le groupe PSE devrait envisager avec prudence et au cas par cas toute proposition d'ouverture de négociations en ce sens.

⁸ L'Organisation internationale du travail a par exemple développé sa capacité de contrôle des usines d'exportation au Cambodge et publie les résultats de manière tout à fait transparente. Un exemple qu'il convient de reproduire.



Ce qui importe à l'Europe importe au monde entier

Ricardo Meléndez-Ortiz

Directeur exécutif, Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)

Le cycle de Doha de négociations multilatérales en matière de commerce est à la dérive. Début 2007, la sortie de l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations ne semble pas plus proche qu'en juillet 2006, lorsque le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, a suspendu les discussions dans l'espoir de stimuler les gouvernements récalcitrants à accomplir les progrès nécessaires.

Le cycle actuel s'avère plus difficile à conclure que tous les cycles de négociations commerciales précédents, même le cycle d'Uruguay, qui a duré huit ans, a fortement étendu la portée du système mondial de réglementations commerciales et a rendu ses restrictions contraignantes. Cette difficulté provoque à son tour une crise de confiance concernant la capacité des pays à élaborer des cadres réglementaires en matière d'engagement commercial et économique au niveau mondial.

Les gouvernements ont déjà intensifié leurs efforts en vue de conclure des accords de commerce et d'investissement bilatéraux. Chaque hésitation au cours des négociations à l'OMC leur donne une nouvelle justification pour continuer. L'exemple le plus célèbre de ce phénomène s'est produit à la suite de la conférence ministérielle ratée de Cancun en 2003, lorsque le représentant américain au commerce Robert Zoellick a affirmé que Washington poursuivrait des accords commerciaux bilatéraux avec des pays volontaires « capables ».

Même l'Union européenne, qui est depuis longtemps la superpuissance commerciale mondiale la plus engagée dans les institutions multilatérales, s'inquiète de se voir « laissée sur le flanc » en matière de recherche de nouveaux marchés si elle n'examine pas la voie bilatérale. C'est pourquoi, en présentant le document relatif à la nouvelle politique commerciale de l'Europe en octobre 2006, le commissaire Peter Mandelson s'est donné la peine de souligner que « privilégier le cycle de Doha n'avait jamais signifié qu'il fallait exclure les autres solutions ».

La nouvelle stratégie de la Commission intitulée « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée » invite l'UE à poursuivre l'ouverture des marchés ailleurs dans le monde en négociant des accords commerciaux bilatéraux avec les principaux blocs économiques comme la Corée, l'ANASE, l'Inde et le Mercosur. Elle propose des accords à long terme qui vont au-delà des exigences de l'OMC, incluant des réductions tarifaires plus importantes, des disciplines supplémentaires sur les barrières non tarifaires et des règles dans les domaines comme la concurrence, l'investissement et les marchés publics. Le document de politique identifie également certains objectifs à caractère social à poursuivre dans ces accords, notamment concernant les conditions de travail et les mesures de protection environnementale.

Début décembre, la Commission a demandé aux États membres un mandat pour négocier plusieurs accords bilatéraux sur la base de ces objectifs.

L'objectif du groupe PSE au regard de la politique commerciale de l'UE est clair : il consiste à s'efforcer de garantir que les objectifs de Bruxelles en matière de négociation soutiennent ses buts centraux pour ce qui est du développement, de la démocratie, de la justice sociale et de la durabilité. Quelle est la meilleure manière d'y parvenir ?

Les progrès à l'OMC dépendent de plusieurs membres clés, dont l'UE n'est pas le moindre. Le groupe PSE doit maintenir son soutien à la « réciprocité moins que totale » à l'égard des pays en développement dans le cadre de ces négociations. D'autre part, la manière dont Bruxelles poursuivra sa diplomatie commerciale bilatérale sera déterminée par l'UE à elle seule. Le groupe PSE peut néanmoins faire de son mieux pour que ces nouveaux accords ne portent qu'un préjudice minimal au système multilatéral.

En termes strictement pratiques, le Parlement européen n'aura qu'une influence limitée sur la politique commerciale de l'UE tant que le traité constitutionnel restera en suspens. Pour être aussi efficace que possible, le groupe PSE devra travailler avec ses partis membres dans les 27 États membres de l'UE afin de tenter d'influencer les décisions du Conseil et d'exercer une persuasion morale avec la Commission.

De manière plus concrète, le groupe PSE pourrait cibler ses interventions sur deux domaines politiques clés : la promotion des valeurs sociales en évitant de tomber dans un « protectionnisme social » et l'accroissement de la compétitivité sans compromettre le développement. Ceci sera combiné à un accent sur la réduction des effets négatifs de la libéralisation des échanges au niveau interne. Les socialistes européens doivent passer outre le débat politique usé qui traite la « mondialisation » d'ensemble de mesures à prendre ou à laisser ou de laissez-faire, et former le parti qui allie le soutien à des marchés ouverts à la protection sociale. En outre, ils pourraient s'engager activement à la mise sur pied d'un mécanisme de financement associé aux engagements et règlements commerciaux, afin de traiter des ajustements à la libéralisation, non seulement sur le plan économique, mais également concernant le marché du travail et les besoins environnementaux. Une telle facilité ou un tel mécanisme est également réalisable dans le contexte de ce que les membres de l'OMC qualifient d'« aide pour le commerce ».

Le groupe PSE appelle depuis longtemps à la cohésion entre le commerce et les valeurs sociales dans les négociations à l'OMC. Ceci pourrait jouer un rôle crucial au vu du désir affiché par la Commission de voir les normes du travail et environnementales figurer dans les accords bilatéraux de libre-échange. Ceci risque inévitablement de déboucher sur un « protectionnisme social », dans lequel ces normes deviennent un simple prétexte pour exclure les exportations d'autres pays.

L'objectif de ces règles n'est pas le protectionnisme. Il s'agit d'encourager les autres pays à placer la barre plus haut en ce qui concerne leurs pratiques en matière de travail et d'environnement, tout en maintenant leur niveau de développement socioéconomique. Cet objectif serait encouragé plus efficacement par le biais de politiques axées sur les incitants plutôt que par des règles visant principalement à punir les pays irrespectueux. Au lieu de chercher à exporter ses propres valeurs, l'Europe doit appeler à des négociations équitables

respectueuses des lois nationales des pays partenaires. Il faut coupler ces normes à une assistance technique et à un soutien financier aux capacités de décision et de mise en œuvre politiques. Bruxelles pourrait également avoir recours à des politiques non réglementaires pour encourager les entreprises communautaires à agir de manière responsable dans les pays en développement, en tant qu'« ambassadrices des valeurs européennes ».

Dans tous les cas, les partenaires ALE visés par l'UE sont des économies stables et croissantes. Ces pays estiment que Bruxelles tente de les forcer à reconnaître des valeurs qui ne correspondent pas nécessairement à leurs préoccupations, ce qui risque de donner naissance à une certaine animosité et à des accusations de « mentalité coloniale ».

Concernant certains objectifs de la Commission en matière de compétitivité, le groupe PSE s'oppose à l'inclusion des questions dites de Singapour concernant l'investissement, la concurrence et les marchés publics dans les ALE bilatéraux. Toutefois, cette vision ne peut prévaloir au Conseil. Dans le cas présent, les socialistes européens feraient bien de préparer des propositions détaillées sur la manière dont les règles relatives à ces questions transfrontalières complexes pourraient être formulées de façon à soutenir le développement durable.

Comment faire ? Les expériences d'autres ALE fournissent des indications. Les investisseurs étrangers ont utilisé les règles en matière d'investissement mal conçues dans d'autres accords commerciaux pour attaquer une réglementation légitime, et pas simplement pour se protéger de l'expropriation. Sans droit de réglementer, les pays en développement perdent leur capacité à garantir qu'ils bénéficient des investissements étrangers. Le groupe PSE doit s'efforcer d'assurer que les ALE européens protègent ce droit, et qu'ils atteignent un équilibre adéquat entre les droits et obligations des investisseurs, des États d'origine et des États de destination.

De la même manière, les dispositions en matière de concurrence ne devraient pas constituer uniquement un levier pour forcer l'ouverture des marchés nationaux jusqu'ici monopolistiques. Elles pourraient également aider ces pays à se protéger des effets de chaînes d'approvisionnement mondiales dominées par une poignée de sociétés.

Enfin, les législateurs directement élus, à la fois au Parlement européen et dans les assemblées nationales, adoptent souvent des positions plus axées sur le développement que la Commission. Même si l'avenir de la Constitution est incertain, le groupe PSE pourrait veiller à ce que les efforts ultérieurs pour organiser le fonctionnement de l'Union tentent de donner au Parlement un contrôle accru sur les échanges (comme le traité constitutionnel le proposait).

Pour résumer, les partis sociaux démocratiques européens exigent fermement que les États membres puissent maintenir certains secteurs de l'économie dans la sphère publique, afin de promouvoir le bien de la société en général. Ce principe devrait également s'étendre aux partenaires ALE pour garantir qu'ils puissent conserver l'« espace politique » nécessaire pour poursuivre des objectifs de développement légitimes. Ce qui importe pour l'Europe importe pour le monde entier.

www.socialistgroup.eu
??????????@europarl.europa.eu