

L'OMC n'est pas en danger

Sandra Polaski,

Fondation Carnegie pour la Paix internationale.

A GENÈVE, L'ÉTÉ 2007 NE SERA PROBABLEMENT POUR l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qu'une réédition de l'été 2006. Les responsables de l'Organisation fixeront comme échéance impérative la coupure estivale du mois d'août pour parvenir à s'entendre sur les bases d'un nouvel accord commercial. Ils déclareront probablement que ne pas y parvenir entraînerait l'échec du cycle de Doha et un dommage irréparable à l'OMC elle-même. La presse financière et les autres experts interpellent les négociateurs, leur reprochant de laisser échapper l'occasion de finaliser un accord qui pourrait réduire la pauvreté dans le monde sur une grande échelle. Beaucoup d'entre eux vont blâmer les pays en développement pour leur intransigeance et déclarer qu'ils se nuisent à eux-mêmes et aux autres pays pauvres, plus qu'aux pays riches. Sans accord, affirment certains avec assurance, les pays vont conclure des traités bilatéraux de libre-échange et l'OMC va perdre toute importance.

En dépit du nombre de fois où la scène est rejouée et les dialogues répétés, aucune de ces affirmations n'est vraie. Cet article examine chacune de ces propositions et constate que la réalité est bien différente. Il est peu probable qu'un nouvel accord sur le commerce mondial débouche cette année. Mettre en place un nouveau régime commercial, qui reflète la distribution du pouvoir économique global telle qu'elle est en train d'émerger, demandera probablement plusieurs

années de négociations supplémentaires. L'impossibilité de trouver un accord d'ici à la fin de cet été, ou d'ici à la fin de l'année, ne freinera pas le commerce mondial et ne nuira pas à l'OMC. Il n'y a pas d'entente en vue : les accords auxquels on est parvenu jusqu'ici restent tous à un niveau conceptuel. Les propositions réelles sont encore très éloignées, et certaines sont en contradiction avec des principes sur lesquels les pays membres s'étaient mis d'accord antérieurement. Des études empiriques montrent que plusieurs des propositions de Doha actuellement en débat devraient avoir des retombées très diverses sur les pays en développement et des effets ambigus sur la pauvreté. Quelques pays pauvres pourraient se retrouver perdants sur tous les plans. Des pays en développement s'opposent à des propositions qui profiteraient surtout aux puissances commerciales développées et n'augmenteraient guère les avantages que les pays les moins développés tirent du commerce mondial. Les négociations de libre-échange bilatérales, même si elles posent problème, ne menacent pas l'existence ni l'importance de l'OMC.

Un « cycle pour le développement »

En 2001, quand le cycle de négociation actuel a été lancé à Doha, au Qatar, il a été officiellement désigné comme le « Programme de développement de Doha », montrant bien que la priorité était d'aider les pays en développement à bénéficier de la libéralisation du commerce. Cette priorité était en partie une conséquence de la solidarité mondiale qui s'est fait jour après l'attentat du 11 septembre 2001 contre les États-Unis. Le « Programme de développement » traduisait aussi la réalité : les nations en développement sont maintenant majoritaires à l'OMC et peuvent décider si de nouvelles règles seront ou non adoptées. Les grands pays en développement, notamment l'Inde et le Brésil, sont parmi les principaux demandeurs dans les négociations et font pression pour que tout accord réponde à leurs propres préoccupations de développement.

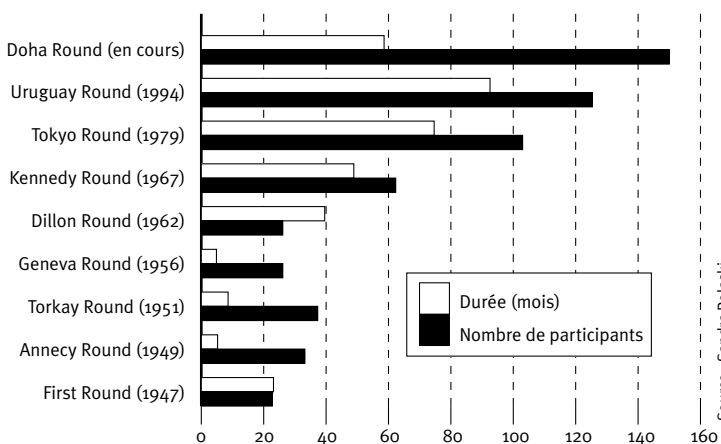
Cette nouvelle distribution du pouvoir et des intérêts dans l'OMC rend un accord plus difficile. Il a fallu sept ans et demi de négociations pour conclure le cycle précédent, l'Uruguay Round. Le cycle actuel n'est en cours que depuis cinq ans et demi. Comme le montre le graphique ci-après, plus les nations admises à la table de négociation sont nombreuses, plus il faut de temps pour conclure les cycles sur le commerce mondial. La plupart des nouveaux membres sont des pays à revenus faibles ou moyens, et à divers stades de développement économique. Leurs intérêts sont très différents, que ce soit pour l'exportation ou pour la défense de leurs entreprises, de leurs ouvriers et



de leurs paysans. Il n'était guère probable qu'un cycle dans lequel il y a plus d'acteurs, et des acteurs plus divers, prenne moins de temps que les précédents. A la lecture du graphique ci-dessous, on peut penser que les négociations dureront de huit à dix ans et ne se concluront pas avant 2009 au plus tôt.

Même si l'on ne parvient pas à se mettre d'accord cette année sur de nouvelles règles commerciales, l'OMC continuera à fonctionner selon les règles adoptées lors des cycles précédents, qui s'imposent toujours aux 150 pays membres. Les accords existants fixent les règles du commerce entre les principaux acteurs, dont les Etats-Unis, l'Union européenne, le Japon et les grandes puissances émergentes comme la Chine. Il y a peu de chances pour que ces pays négocient entre eux des traités séparés de libre-échange, en partie pour les mêmes raisons qui rendent difficile l'accord de Doha. L'OMC continuera à attirer de nouveaux membres, comme on l'a vu avec l'accession récente du Vietnam et les efforts de la Russie pour entrer dans l'Organisation. Le mécanisme de règlement des conflits de l'OMC continuera à fonctionner et à régler les désaccords qui surviennent sous la réglementation actuelle. Il n'est pas en danger car il apporte un avantage réel à tous les pays membres pour résoudre leurs conflits commerciaux. Plutôt que de consacrer leurs ressources politiques et diplomatiques à des négociations directes, ils peuvent en effet compter sur des commissions de spécialistes pour déterminer si les engagements pris ont été respectés ou non par

Durée des précédents cycles sur le commerce mondial



Source : Sandra Polaski

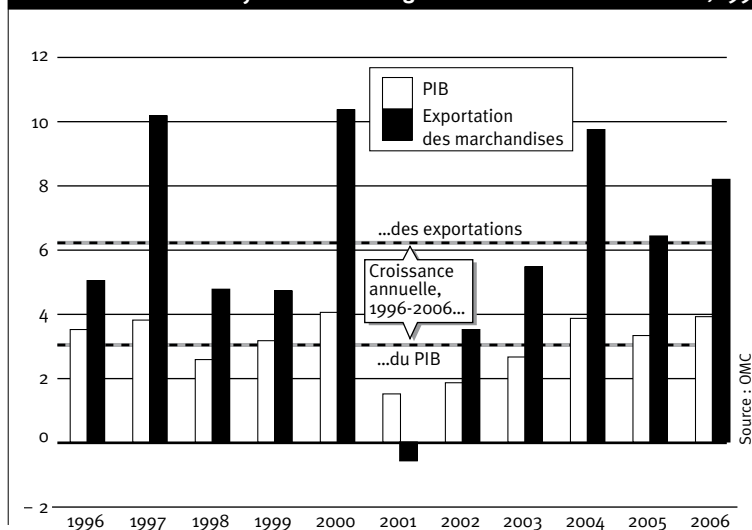
leurs partenaires commerciaux. Ce mécanisme devra être amélioré dans les prochaines années, par exemple pour remédier à son manque de transparence. C'est néanmoins une institution qui fonctionne raisonnablement bien et tranche de façon impartiale entre des pays de puissance et d'influence inégales.

Beaucoup d'engagements pris durant l'Uruguay Round n'ont commencé que récemment à être exécutés, comme la suppression progressive, en 2005, du système de quotas mondiaux qui réglementait le commerce de l'habillement et du textile. La Chine vient juste de mettre en place la réforme complète de ses droits de douane et d'autres réglementations qu'elle s'était engagée à promulguer dans les cinq ans, condition à son admission à l'OMC en 2001. Ces changements montrent que de larges pans de l'économie mondiale sont encore en train de s'adapter aux nouvelles règles commerciales et aux modifications relatives des prix qui découlent des accords antérieurs.

Le commerce mondial a encore un vaste espace pour continuer à croître avec les règles actuelles, comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous, qui montre l'impressionnant développement du commerce depuis la conclusion du dernier cycle. Le manque d'intérêt du secteur privé pour ce cycle de négociations prouve que les



Croissance annuelle moyenne des échanges de marchandises et des PIB, 1996-2006



entreprises considèrent que l'accès au marché dont elles disposent leur suffit actuellement et dans un avenir prévisible. Les firmes puissantes n'ont jamais hésité à faire pression sur leur gouvernement pour qu'il passe de nouveaux accords, chaque fois qu'elles se sont senties à l'étroit dans la réglementation existante.

Le seul danger pour l'OMC – et il est mineur – est qu'elle finisse par perdre confiance en elle-même à force de se fixer des échéances prématurées et impossibles à tenir pour parvenir à un nouvel accord, ce qui donne artificiellement l'impression qu'elle accumule les « échecs ». Les gardiens et les soutiens de l'OMC devraient calmer, et non attiser, les inquiétudes sur l'avenir de l'Organisation.

De grosses divergences sur toutes les questions importantes

Des experts et des commentateurs présentent le Doha Round comme proche d'un accord, une fois éliminées quelques divergences de peu d'importance. C'est loin de la vérité. Des différends profonds subsistent dans tous les secteurs en négociation.

Pour l'agriculture, il reste des désaccords persistants entre les États-Unis et l'Union européenne sur les niveaux des subventions américaines et de l'ouverture du marché européen. Avec le monde en développement, le fossé est encore plus large. Par exemple, le Brésil, au nom du G20, exige que les États-Unis plafonnent leurs aides internes, qui faussent la concurrence, à 12 milliards de dollars par an. Les États-Unis ont fait savoir qu'ils pourraient faire passer leur plafond de 22,6 à 17 ou 19 milliards – ce qui est loin de répondre aux exigences du G20. L'Inde, au nom du G33 (un groupe de pays en développement ayant un important secteur agricole où dominent les petites exploitations), veut pouvoir protéger par des droits de douane 20 % de ses produits agricoles, considérés comme des « produits spéciaux » importants pour les revenus des paysans, la sécurité alimentaire du pays ou les plans de développement rural. L'Union européenne a laissé entendre qu'elle pourrait libéraliser 8 % de ses propres produits spéciaux, alors que les États-Unis refusent que ces derniers représentent plus de 1 % du total. Avec 58 % de sa main-d'œuvre dans l'agriculture, l'Inde affirme qu'elle ne bradera pas les moyens d'existence de la majeure partie de sa population. Elle est fermement soutenue par des poids lourds du G33, comme l'Indonésie.

Les discussions sur l'industrie ne fournissent aucun motif d'optimisme à court terme. Dans ce domaine, les États-Unis et l'Union

européenne ont associé leurs forces pour proposer que les pays développés limitent leurs droits de douane à 10 %, alors que le maximum serait porté à 15 % pour les pays en développement. Ces derniers font remarquer que ces plafonds les conduiraient à baisser plus fortement leurs droits que n'auraient à le faire les pays déjà industrialisés. Ce qui viendrait en contradiction avec un accord passé dans une phase antérieure des négociations prévoyant que les pays en développement seraient autorisés à moins réduire leurs droits de douane que les pays riches. Le Brésil, l'Inde, la Chine, l'Afrique du Sud et l'Argentine, entre autres, défendent ensemble cette position.

Les négociations sur les services sont également freinées par de profonds désaccords. Par exemple, les propositions visant à accroître le nombre de visas pour les travailleurs temporaires – un objectif de taille pour les pays en développement – sont combattues par beaucoup de pays développés, qui connaissent de difficiles débats sur l'immigration. Ce problème et quelques autres aussi importants sont jusqu'ici restés insolubles.

La répartition des gains de Doha

De récentes études empiriques ont modélisé les retombées des propositions de Doha et montré qu'il est très probable que les gains les plus importants iront principalement aux pays à hauts revenus, tandis que les pays en développement à revenus moyens seront diversement touchés. Dans ce groupe, on prévoit généralement que c'est la Chine qui tirera le mieux son épingle du jeu. D'après les modèles, ce sont les pays les plus pauvres qui gagneraient le moins, quelques-uns terminant même le cycle avec des pertes nettes. Selon un résumé de ces travaux préparé par la Commission européenne, la plupart des modèles montrent que les gains les plus importants viendront de la libéralisation de l'industrie et/ou des services. Seul celui de la Banque mondiale soutient que l'agriculture pourrait être la source des gains les plus importants.

Chacune de ces études définit différemment les probables résultats du Doha Round. Mais aucune ne soutient que le cycle est bien parti pour soulager significativement la pauvreté dans les pays en développement. Cette affirmation, que l'on entend encore aujourd'hui, est fondée sur des modèles anciens et douteux, utilisant des données périmées et ne prenant en compte ni les programmes préférentiels qui avantagent les pays en développement, ni la mise en œuvre de l'Uruguay Round, ni la fin du système de quotas pour l'habillement, ni l'admission de la Chine à l'OMC.



Les accords commerciaux bilatéraux : une menace sérieuse ?

On entend dire que l'échec du cycle de Doha déclencherà un déluge d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Ces accords excluraient certains pays et pourraient, s'ils sont négociés entre des partenaires inégaux, être pires pour les plus faibles que celui qui est proposé à l'OMC. C'est vrai, et quelques négociations qui ont défrayé la chronique ont été lancées, comme celles entre l'Inde et l'Union européenne. Il n'est toutefois pas évident que les négociations d'accords bilatéraux se soient multipliées. Plus de 200 de ces accords ont été portés à la connaissance de l'OMC l'an dernier, et beaucoup d'autres négociations sont en cours depuis plusieurs années. Le nombre de négociations nouvelles augmentera peu.

En Europe, un programme de négociations ambitieux est engagé depuis plusieurs années pour remplacer d'ici à la fin de 2008 les conventions commerciales existantes dont bénéficient des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) par des accords de libre-échange. Ces discussions, parce qu'elles mettent en cause le développement des pays ACP, ont rencontré de sérieux obstacles, qui ne sont pas différents de ceux qui freinent les négociations mondiales. En plus de ses discussions avec l'Inde, l'Europe a annoncé de nouvelles négociations avec l'Asean (Association des nations du Sud-Est asiatique) et la Corée du Sud. On ne voit pas pourquoi ces gros accords seraient faciles à conclure, puisqu'on y retrouve les mêmes divergences et les mêmes intérêts qui rendent si complexes ceux de Doha.

En Asie, les traités commerciaux régionaux et bilatéraux se sont multipliés pendant les dix dernières années, avant même que le cycle de Doha ne soit lancé. Les discussions sur le commerce dans cette partie du monde sont destinées soit à faciliter une production intégrée dans la région, soit à consolider les intérêts économiques des grandes puissances asiatiques. Ces pays dépendent de leurs exportations, notamment vers les riches marchés des États-Unis et d'Europe. Ils n'ont donc aucun motif de se détourner de l'OMC, quel que soit le nombre de traités régionaux qu'ils signent.

Les États-Unis ont conclu plusieurs traités bilatéraux ces cinq dernières années, mais chacun a fait l'objet d'un vif débat et d'un scrutin serré au Congrès américain. Il n'est pas certain que le Congrès reconduise le pouvoir, pour l'administration Bush, de négocier ce type d'accords. S'il s'y refusait, le pays ne pourrait plus conclure de nouveaux traités bilatéraux de libre-échange ^[1].

[1] Le Congrès a effectivement refusé fin juin de reconduire le pouvoir du président Bush en la matière [NDLR].

L'avenir de l'OMC

L'économie et le système commercial mondiaux ont considérablement changé depuis la conclusion de l'Uruguay Round en 1994. De nouvelles puissances émergent, qui veulent exercer leur force et faire valoir leurs propres intérêts vitaux. Les pays les plus pauvres, qui ont perdu du terrain avec le dernier cycle de négociations commerciales, exigent de faire mieux cette fois. Dans le monde riche, un profond malaise est né devant l'impact de la politique commerciale sur l'emploi. Ces positions ont des racines profondes et doivent être reconnues et traitées dans les négociations.

La préoccupation de tous les pays est celle de l'emploi et des moyens d'existence. Ouvrir plus largement une économie aux échanges permettra de développer certains secteurs et d'y créer des emplois, mais en fera périlcliter d'autres et y détruira des emplois. La théorie économique dit que, dans une économie de plein-emploi, la composition des emplois peut changer sans que s'installe un chômage de longue durée. En fait, la plupart des économies, en particulier celles du monde en développement, ne sont pas au plein-emploi. La fin de la guerre froide a aussi changé la donne, puisque les deux systèmes de production et d'échanges précédemment séparés ont fusionné en un seul, ajoutant deux milliards de travailleurs au système de production occidental. Dans ces circonstances, la plupart des pays traversent une période d'ajustement.

Les préoccupations des membres de l'OMC à propos des effets du commerce sur l'emploi reposent sur une réalité et sont parfaitement légitimes. Au centre du cycle de Doha, il y a la très lourde tâche de trouver un accord commercial qui capte le potentiel positif des échanges internationaux pour accélérer la croissance économique et la création d'emplois, tout en admettant qu'il faut lui laisser suffisamment de temps et de flexibilité pour composer avec la réalité d'une destruction massive d'emplois. Concrètement, il est contre-productif pour les Etats-Unis et les autres exportateurs compétitifs de produits agricoles d'insister sur l'importance qu'ils attachent à l'ouverture des marchés agricoles dans les pays en développement, à une échelle et à un rythme qui diminueraient les revenus des paysans pauvres en remplaçant leur production et en faisant chuter les prix des produits de base qu'ils produisent. Pour que les ventes des grands exportateurs mondiaux aux pays en développement augmentent, il faut qu'un grand nombre de ménages à bas revenus sortent de la pauvreté. En Chine, les importations de produits agricoles ont suivi de près l'accroissement du revenu par tête.



Le même phénomène est constaté en Inde, même si les niveaux de revenu y sont encore nettement inférieurs à ceux de la Chine. Le revenu indien par tête est encore en dessous de celui (environ 800 dollars par an, au taux de change international) à partir duquel les importations chinoises ont décollé. Les pays dont les ménages ont de très bas revenus n'ont tout simplement pas les moyens d'acheter toute la nourriture et les autres produits dont ils ont besoin. Si les pays en développement parviennent à atteindre des niveaux de croissance supérieurs, leurs importations suivront la même courbe. Les règles du commerce peuvent faciliter le processus ou l'inverser, comme menacent de le faire les demandes actuelles d'accès aux marchés, très offensives, par les pays développés.

Il faudrait anticiper par des simulations les conséquences des accords commerciaux sur l'emploi, et les inclure dans les thèmes et les objectifs des négociations. Il existe maintenant des programmes informatiques de modélisation de l'équilibre général des économies, qui fournissent des approximations fiables de l'impact des changements des règles du commerce. Le phasage et le rythme de la libéralisation doivent prendre en considération les ajustements qui seront imposés aux économies et aux marchés du travail des pays membres. Tout nouvel accord doit permettre d'allonger la période de mise en œuvre et offrir aux pays en développement une réelle flexibilité, dont l'ampleur dépend des niveaux de revenu, de la diversité et de la vulnérabilité de leur économie. Le but est de permettre à tous les pays de favoriser la création d'emplois plus nombreux que ceux qui seront détruits, en tenant compte de leurs capacités d'ajustement très différentes.

Le cycle de Doha peut déboucher sur une réglementation du commerce qui reflète mieux la nouvelle distribution mondiale du pouvoir et des intérêts économiques. Il peut et doit revoir les règles pour qu'elles favorisent moins les pays riches et qu'elles offrent des chances à tous les pays, quel que soit leur niveau de développement. Il doit admettre que l'anxiété économique s'est accrue, en réaction aux délocalisations de production depuis la fin de la guerre froide. Trouver un équilibre approprié des réglementations pour atteindre ces objectifs prendra du temps, demandera des efforts et de la bonne volonté, mais produira *in fine* un système commercial mondial plus robuste et plus résistant, fondé sur des règles raisonnables auxquelles tous les pays pourront adhérer. Les échéances artificielles et les crises autoprovocées ne contribuent pas à cette entreprise et doivent être abandonnées par ceux qui croient vraiment aux potentialités du commerce. ■

TRADUCTION DE MARC MOUSLI