

Une vision plus ambitieuse, gage de succès

Patrick A. Messerlin

Mine d'or en Afrique du Sud.

SI DE NOMBREUX spécialistes de la politique commerciale ne nourrissent plus d'illusions sur le cycle de Doha, une grande majorité de l'opinion publique de bien des pays se montre fermement en faveur d'un commerce plus libre. Les sondages effectués en 2003 par Pew et en 2004 par le German Marshall Fund indiquent que plus de 80 % des personnes interrogées établissent une nette distinction entre un commerce plus libre, concept positif à leurs yeux, et la mondialisation, qu'elles redoutent parfois. Après dix années de mouvements antimondialisation très médiatisés, ces résultats sont très surprenants, d'autant plus qu'ils ne mettent en évidence aucune différence entre les pays libre-échangistes et ceux qui sont réputés pour leur protectionnisme affirmé.

Quelles sont les raisons de cette désillusion des spécialistes et des divergences entre leurs vues et celles du public? La lassitude y est sans nul doute pour beaucoup. Ils sont conscients du temps mis rien que pour réaliser des progrès tangibles. Ils sont en outre très découragés par le fossé entre ce qui est réellement fait et ce qui pourrait être fait, vu la nature coûteuse des politiques commerciales actuelles. Mais, à terme, c'est la désillusion qui est la meilleure alliée des tenants du protectionnisme.

Des réalités fondamentales, mais souvent oubliées

La désillusion s'exprime par cinq remarques fréquemment entendues. Premièrement, *la politique commerciale occupe une place marginale et l'OMC ne sert à rien ou est trop contraignante — ce sont les politiques intérieures qui importent vraiment*. Mais le fait que les questions budgétaires et réglementaires font largement partie de la politique commerciale soulève de sérieux doutes sur la validité de la démarcation entre politique commerciale et politiques intérieures. Quant à l'OMC, l'un de ses rôles est de servir de catalyseur de réformes intérieures complémentaires. En déstabilisant la position des adeptes du

protectionnisme, le régime commercial multilatéral fait assurément partie intégrante des politiques intérieures.

Deuxièmement, *l'OMC est une institution médiévale*. Mais combien d'autres institutions se sont-elles montrées capables de s'adapter si rapidement à ce monde entièrement nouveau? Au début des années 80, la libéralisation des échanges n'était un objectif sérieux que pour les principaux pays industrialisés et une poignée d'économies émergentes d'Asie et d'Amérique latine, et les négociations du GATT étaient menées par les États-Unis et la Communauté européenne. Au début des années 90, dix à quinze autres pays émergents participaient aux négociations du cycle d'Uruguay, sous la conduite des pays de la «Quadrilatérale» (États-Unis, UE, Canada et Japon). À ce jour, au moins vingt autres pays en développement sont des participants actifs, le commerce au service du développement est l'une des préoccupations réelles de l'OMC, et le Groupe des Cinq (États-Unis, UE, Brésil, Inde et Australie) est apparu comme le promoteur légitime des négociations de Doha.

Troisièmement, *les cycles de négociations sont trop longs et passent par des hauts et des bas prononcés comme les «mania-codépressifs»*. Or, les négociations de Doha devant se terminer en 2007, ce cycle resterait, avec ses huit années, bien plus court que celui d'Uruguay. Certes, le parcours en dents de scie de Seattle à Genève via Doha et Cancún rappelle les négociations du cycle d'Uruguay. Mais est-il possible d'échapper à des cycles longs et cahoteux? Non, si nous prenons au sérieux le principe de souveraineté des États membres de l'OMC. Les négociations commerciales ressemblent au «bluff» des joueurs de cartes. Un jeu réunissant 148 joueurs (dont une cinquantaine sont des participants actifs) qui disposent d'informations imparfaites sur les cartes de leurs partenaires (et souvent sur leurs propres cartes) ne peut progresser que suivant un tel parcours. L'aspiration à des négociations rapides et en douceur

soulève la question suivante : combien de temps faut-il aux pays développés et en développement pour mettre en place des réformes «incontestables»? Bien souvent plus longtemps qu'un cycle de négociations. Il suffit de considérer le cas de l'Europe.

Quatrièmement, *le soutien des entreprises fait défaut*. Mais l'on doit s'attendre à ce que ce soutien soit de nature asymétrique : épisodique lorsque l'OMC exerce ses activités dans des conditions normales, solide si les choses vont très mal. Les entrepreneurs ne peuvent pas passer beaucoup de temps à encourager l'accès à de nouveaux marchés lorsqu'ils sont déjà très pris par leurs obligations quotidiennes dans un effort de gagner leur vie sur des marchés déjà ouverts. Néanmoins, si le niveau d'ouverture existant venait à être menacé par un grave échec des négociations, on pourrait s'attendre à ce que les milieux d'affaires défendent énergiquement le commerce multilatéral. Une bonne illustration de cette asymétrie est la position prise par les industriels et prestataires de services européens, qui se font de plus en plus entendre. Ils considèrent l'inertie dont fait preuve l'Europe dans le domaine de l'agriculture comme une menace à leur accès aux marchés en croissance rapide des pays en développement et soulignent de plus en plus fermement qu'ils n'entendent pas être les «otages» des agriculteurs européens.

Cinquièmement, *les accords commerciaux bilatéraux affaiblissent le multilatéralisme*. Le risque que cela se produise est toutefois exagéré. Certains de ces accords ont déjà révélé leur pouvoir redoutable de favoriser le signataire en position de force, et l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) gagne alors à être comparé à certaines dispositions des accords bilatéraux sur les droits de propriété intellectuelle. Nombre de ces accords ont si peu de substance qu'ils ne peuvent en aucun cas menacer le régime de l'OMC. Ils génèrent tous une hostilité grandissante parmi les milieux d'affaires, qu'ils poussent à opter pour l'approche multilatérale.

Résultats réalistes du cycle de Doha

Que pouvons-nous réaliste ment attendre du cycle de Doha? Rien d'extraordinaire, d'ailleurs, comme les cycles précédents. Il a fallu huit «cycles de négociations» du GATT et 50 ans pour libéraliser le secteur manufacturier des pays développés (25-35 % de leur PIB). Cela dit, il reste encore beaucoup à faire dans ce secteur — sans parler de l'agriculture. Les économies riches et émergentes devraient libéraliser l'agriculture et les secteurs industriels encore protégés qui sont cruciaux pour les pays en développement. Et ceux-ci devraient s'attacher à réduire et à consolider leurs tarifs douaniers, en particulier dans le secteur manufacturier. Tout cela a l'air de peu de choses. Mais est-ce le cas? Pour de nombreux pays en développement, le résultat représenterait un quart de leur PIB (et même plus pour les pays les moins avancés), soit à peu près ce qui a été réalisé au bout des huit cycles du GATT. D'autre part, si les négociations de Doha donnent lieu à des réformes intérieures complémentaires, les gains sociaux qui en découlent seront énormes.

Qu'en est-il des services? Il semble difficile de croire que ces derniers constitueront une composante majeure des négociations de Doha. En effet, il est très difficile de libéraliser les services lorsque les négociations sont fondées sur des concessions réciproques — comme l'a démontré le cas de l'UE, qui, en dépit de quinze années d'intenses efforts, n'a que très peu progressé dans l'ouverture des marchés intérieurs de services.

Cependant, les négociations sur la facilitation du commerce pourraient améliorer les choses. Pour le moment, ces négociations sont concentrées sur les aspects douaniers du commerce des marchandises. Elles devraient être étendues à un vaste groupe de services liés au commerce : services logistiques, transports (y compris infrastructure) et télécommunications. La réduction des coûts de ces services équivaudrait à une réduction des obstacles au commerce et offrirait les mêmes opportunités sur la base des concessions réciproques : les pays en développement verraient baisser leurs propres coûts commerciaux et les prestataires de services des pays développés gagneraient accès à des marchés de services dans les pays en développement.

Qui dit réalisme dit «vision ambitieuse»

Si la communauté internationale ne veut pas voir le cycle de Doha avancer à un rythme excessivement lent avant de marquer le pas, voire de régresser, elle doit avoir une «vision ambitieuse», fondée sur une optique à long terme et permettant aux économies de marché émergentes de prendre l'initiative. Dans un premier temps, l'annonce des résultats escomptés d'une série de négociations contribuerait à éviter la tendance désastreuse à trop attendre de négociations spécifiques. Ces dix dernières années, il a été trop facile pour les tenants du protectionnisme d'évoquer les innombrables discours officiels qui ont vanté les bienfaits du cycle d'Uruguay dans le domaine de l'agriculture. Les agriculteurs européens étaient persuadés que toutes les difficultés qu'ils éprouvaient depuis le milieu des années 90 étaient imputables à l'Accord d'Uruguay — bien que le niveau global de protection de l'agriculture européenne ait peu évolué depuis la fin des années 80 (reflétant le faible niveau de libéralisation agricole dans le cycle d'Uruguay).

À l'évidence, une «vision ambitieuse» exigerait beaucoup des puissances commerciales émergentes (comme l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine et l'Inde), qui devraient procéder à un remaniement total de leurs politiques commerciales au cours des années à venir, en passant d'une opposition violemment au régime commercial multilatéral au cours des années 80 à un rôle de chef de file dans les années 2000. Elles devraient convaincre les autres pays en développement que la plupart des gains qu'ils tireront d'un commerce plus libre proviendront de leur propre libéralisation. Elles seules sont capables de le faire et d'inspirer confiance, et c'est pourquoi elles sont si cruciales pour la crédibilité à long terme du régime commercial multilatéral.

Les États-Unis et l'UE devraient favoriser un tel remaniement. Ils devraient éliminer leurs myriades de mesures protectionnistes (souvent choquantes). Ils devraient faciliter les négociations sur le traitement spécial et différencié en faveur notamment mais pas exclusivement des pays les plus pauvres. Enfin, ils pourraient donner rapidement aux puissances commerciales émergentes le rôle qu'elles méritent de jouer. Ils pourraient, en particulier, ouvrir les sommets du Groupe des Huit à une douzaine de pays émergents — en créant un «Groupe des Huit élargi» pour les questions commerciales. Un groupe de ce type est la seule instance capable de définir une «vision ambitieuse» du monde entier qui soit acceptable par tous. ■

Patrick A. Messerlin est professeur d'économie à l'Institut d'études politiques de Paris et Directeur du Groupe d'économie mondiale de sciences politiques. Il est aussi Coprésident, avec Ernesto Zedillo, du Groupe d'études sur le commerce et les finances du projet Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies.