



Le cadre du commerce mondial

Le système multilatéral sur lequel le commerce mondial repose depuis plus de 50 ans fait face à de sérieux problèmes

Cueillette du café au Kenya.

Uri Dadush et Julia Nielson

ALORS que les négociations du cycle de Doha sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) s'avèrent longues et difficiles, que les conférences ministérielles de l'OMC sont en butte à des discordes à l'intérieur et à des manifestations violentes à l'extérieur, que les accords commerciaux préférentiels se multiplient à une vitesse sans précédent, le système multilatéral de règles qui gouverne les échanges internationaux depuis l'après-guerre a-t-il perdu de son utilité?

Notre réponse est non. Certes, comme c'est le cas pour beaucoup d'éléments de l'architecture internationale édiflée après la guerre, on ne peut pas considérer la vigueur du système commercial multilatéral comme un acquis. Ce système fait face à des problèmes importants, et deux questions sont en leur centre : le rôle croissant des pays en développement et le caractère sensible du programme de libéralisation inachevé. La situation est encore compliquée par la prolifération des accords commerciaux préférentiels. La réponse apportée à ces questions déterminera si le commerce international sera toujours régi par les disciplines multilatérales ou s'il deviendra le terrain de blocs commerciaux rivaux et de conflits en escalade.

Les fondements de la croissance du commerce

Mesuré par les flux commerciaux actuels, le système multilatéral semble une très grande réussite. Les membres de l'OMC représentent aujourd'hui plus de 90 % des échanges mondiaux de biens (pétrole compris). Le commerce s'est accru en moyenne presque deux fois plus vite que le PIB entre 1990 et

2005 (Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*). Les échanges mondiaux devraient avoisiner 16 billions de dollars en 2007, soit 31 % du PIB mondial. En même temps, l'investissement direct étranger a augmenté presque cinq fois plus vite que le PIB mondial. Les ventes intérieures des filiales étrangères dépassent les exportations mondiales et dépendent étroitement des échanges de biens intermédiaires, ce qui souligne encore l'importance de l'intégration commerciale pour l'activité économique moderne.

La baisse du coût des transports et les innovations technologiques ont été les principaux moteurs de la croissance du commerce, mais la diminution des obstacles aux échanges a aussi joué un rôle. Entre 1983 et 2003, les droits moyens appliqués aux produits manufacturés dans les pays en développement sont tombés d'un peu moins de 30 % à environ 9 % (Banque mondiale, 2007). Cette libéralisation était due pour les deux tiers à une décision unilatérale et pour un quart environ à des accords multilatéraux.

Le système commercial inscrit dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et aujourd'hui dans l'OMC a apporté à cette libéralisation cinq appuis importants.

Premièrement, les progrès sont verrouillés pour se protéger contre les rechutes quand les circonstances changent. Le poids croissant de la Chine a suscité des appels à la hausse des droits dans les pays importateurs, mais les règles de l'OMC ont contenu ces augmentations. Le verrouillage est important : si le Japon avait consolidé son droit sur le riz en 1955 (les droits consolidés, auxquels les pays s'engagent dans le cadre de l'OMC, sont difficiles à relever), ce droit serait encore de 46 % et non de plus de 500 %.

Deuxièmement, le principe de la non-discrimination (la clause de la nation la plus favorisée, NPF), qui est au cœur du système, a permis de garantir que les nouvelles possibilités commerciales dues aux réductions tarifaires dans le cadre du GATT/OMC soient ouvertes à tous les pays participant au système et pas seulement à quelques privilégiés.

Troisièmement, la prévisibilité et la transparence du système ont facilité les réformes par les effets de démonstration et aussi parce que les pays savent sur quelles bases leurs partenaires vont négocier. Comme les négociations multilatérales sont centrées sur les droits consolidés et non sur les droits appliqués (ceux effectivement prélevés sur les biens importés, généralement plus bas que les droits consolidés), les pays peuvent libéraliser à leur rythme, sachant qu'ils ne gaspillent pas leurs atouts pour la négociation quand ils abaissent leurs droits appliqués.

Quatrièmement, l'accèsion à l'OMC a permis aux pays de négocier le traitement NPF en échange d'engagements à libéraliser. L'accèsion de la Chine en 2001 a été à la base de profondes réformes intérieures et a permis au pays de devenir le troisième exportateur du monde. L'accèsion de pays comme le Vietnam, l'Arabie Saoudite, et éventuellement la Russie, ne comportera pas d'engagements aussi poussés, mais elle a fait entrer, ou devrait faire entrer, près de 250 millions d'humains dans le circuit des échanges mondiaux.

Cinquièmement, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a permis à des petits pays pauvres d'obtenir des changements dans des pays bien plus grands et plus puissants. Plus de 300 différends ont été résolus, dont un tiers soulevé par des pays en développement (Messerlin, Zedillo, and Nielson, 2005). En outre, un certain nombre de différends ne sont jamais soumis à l'organe d'appel grâce aux mécanismes prévus par l'OMC.

Les pays en développement sont des acteurs clés

Les pays en développement sont devenus des acteurs importants du commerce mondial : leur part dans les exportations mondiales est passée de 22 % en 1980 à 32 % en 2005 et devrait atteindre 45 % en 2030 (graphique 1) (Banque mondiale, 2006). Près des deux tiers des membres de l'OMC sont des pays en développement.

Aboutir à des accords. La force de l'OMC repose sur le fait qu'elle est fondée sur un contrat entre ses membres, et sa fonction essentielle est d'offrir une tribune de négociation aux gouverne-

ments. Toutefois, la prise de décisions consensuelles au sein de l'OMC, avec ses 151 membres, peut être longue et pénible. Les conversations de couloir franches qui aboutissaient naguère à des accords sont devenues de plus en plus difficiles depuis que le nombre de membres et les espoirs d'accèsion ont augmenté. Même si les États-Unis et l'UE ne peuvent plus présenter aux autres membres un arrangement comme un fait accompli, la conclusion d'accords reste essentiellement un processus de cercles concentriques : un accord provisoire au sein d'un petit groupe de grands acteurs et/ou de petits pays pour lesquels la question a une importance critique (le processus de la «salle verte») est progressivement étendu aux autres pays avec des concessions ou des ajustements supplémentaires.

Un débat est apparu sur la globalité du processus, en partie parce que certains des membres les plus pauvres ne sont pas représentés à l'OMC à Genève et que d'autres pays en développement s'efforcent de couvrir l'ensemble des questions avec de petites délégations. La solution a consisté en un système informel regroupant des pays partageant les mêmes idées, dont les dirigeants sont représentés dans le processus de la salle verte, qui votent en commun sur certaines questions particulières.

Récolter les bienfaits. Si les groupes représentatifs de pays jouent un rôle essentiel, l'une des forces du processus de négociation de l'OMC tient à la fluidité des alliances. Les pays peuvent s'allier sur une question et s'opposer sur une autre, et cette fluidité est un signe positif du sérieux avec lequel ils considèrent leurs obligations.

Une clé du succès de l'OMC est le fait que les pays ont des intérêts multiples qu'ils mettent constamment en balance. Ils peuvent accepter un résultat suboptimal dans un domaine s'ils gagnent sur d'autres. Ces compromis permettent le consensus.

Toutefois, nombre des membres les plus pauvres de l'OMC ne considèrent peut-être pas que le système est vraiment équilibré. Leurs gains immédiats peuvent se limiter à une poignée de produits, parce que leurs exportations ne sont pas assez diversifiées. Pour eux, il vaut peut-être la peine de bloquer le consensus sur un accord de grande portée en prenant position sur un problème spécifique.

Même les pays en développement qui ont des intérêts commerciaux plus vastes estiment peut-être qu'ils ne pourront pas bénéficier du système. L'OMC peut renforcer les réformes internes, mais celles-ci impliquent toujours des coûts d'ajustement et certains pays en développement peuvent avoir du mal à établir un filet de sécurité. D'autres ne sont peut-être pas en mesure d'investir dans les mécanismes nécessaires pour récolter les bénéfices de certains accords de l'OMC (par exemple s'il s'agit de normes). Surtout, ils sont peut-être incapables de profiter du nouvel accès au marché.

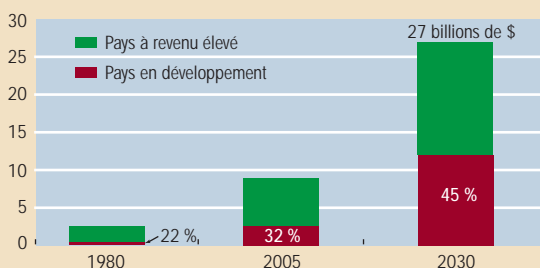
Les coûts élevés et les retards dus à l'inefficacité des douanes, des ports et des transports freinent les exportations des pays en développement. L'emplacement de la production d'habillement, à forte intensité de main-d'œuvre, qui est traditionnellement un secteur d'exportation important pour les pays pauvres, est de plus en plus déterminé par le délai de démarrage et les considérations de fiabilité. Même si le coût horaire par opérateur au Kenya est inférieur de plus de 10 % à celui des régions côtières chinoises, la plus faible productivité et l'efficacité moindre de la chaîne de l'offre éliminent cet avantage (Werner International; Banque mondiale, 2007). Le passage à des produits à plus forte valeur ajoutée est aussi limité par la faiblesse de l'infrastructure.

Graphique 1

Principaux négociants

Les pays en développement jouent un rôle actif dans le commerce mondial.

(exportations totales, en milliards de dollars de 2001)



Source : simulations de la Banque mondiale avec le modèle Linkage.

Certains des pays les plus pauvres craignent même que le système ne lèse leurs intérêts. Ceux qui bénéficient de préférences unilatérales pour des produits particuliers redoutent que la libéralisation chez leurs partenaires commerciaux n'entame la valeur de ces préférences. Ils s'opposent non seulement à leur propre libéralisation, mais aussi à la libéralisation *par d'autres* à cause du coût de l'ajustement.

Plus d'aide pour le commerce. Une aide supplémentaire pour faire face à ces contraintes — l'aide pour le commerce — sera un complément essentiel de tout accord commercial multilatéral. Paradoxalement, la solution pour aider les pays pauvres à se sentir de véritables acteurs du système commercial incombe partiellement à la communauté du développement, si les donateurs aident les pays qui donnent au commerce la priorité dans leur stratégie de développement. Toutefois, les donateurs devront honorer leur engagement à augmenter l'aide totale si l'on veut mieux satisfaire les besoins du commerce sans que cela n'enlève des ressources aux priorités de développement existantes.

Différenciation. Les pays en développement ont formé des coalitions influentes et ils jouent un rôle plus actif dans les négociations du cycle de Doha. Par exemple, le Groupe des 20, mené par le Brésil et l'Inde, plaide pour une réforme de l'agriculture dans les pays développés.

Ce nouvel activisme est apparu parallèlement à la décision de mettre le développement au centre des négociations actuelles. Toutefois, les négociations dans le cadre du Programme de développement de Doha sont difficiles, en partie à cause de différends sur ce que signifie «cycle de développement». On s'accorde en général pour dire que les pays riches doivent réduire leurs obstacles au commerce, mais si certains estiment que par cycle de développement on entend que l'accent est mis sur les réformes des pays en développement, d'autres pensent que le développement est mieux assuré quand on laisse aux pays plus de latitude pour ne pas réformer. Un débat considérable porte sur le niveau de flexibilité que l'on doit accorder et sur les pays qui en bénéficieraient.

Les règles de l'OMC accordent un traitement «spécial et différencié» aux pays en développement, avec plus de flexibilité pour les pays peu développés. Toutefois, il n'y a pas de différenciation par niveau de revenu entre pays en développement. Les 18 pays à faible revenu qui ne sont pas classés comme peu développés ne reçoivent aucun traitement spécial supplémentaire. De plus, ce sont les pays en développement qui se désignent eux-mêmes comme tels au sein de l'OMC et parmi eux figurent des pays à revenu élevé (Singapour). Cela complique les négociations, parce que les pays développés sont réticents à accorder à la Chine le traitement spécial qu'ils pourraient octroyer au Cameroun.

Des pressions s'exercent pour différencier davantage les pays en développement. Elles viennent de certains d'entre eux, en particulier ceux de petite taille, qui veulent faire reconnaître leurs problèmes particuliers, et de pays développés qui veulent limiter la flexibilité pour les pays en développement plus avancés. Toutefois, la plupart des pays en développement s'opposent au renforcement de la différenciation, en partie parce que, malgré la diversité de leurs intérêts, elle diminue leur pouvoir en tant que groupe. Pour que le système reste pertinent au-delà du cycle de Doha, il faudra probablement envisager des réformes qui accéléreront et assoupliront le mécanisme de négociation.

Le programme inachevé

Protection de l'agriculture. Après 50 ans, le système commercial multilatéral a peu progressé dans la réduction de la protection agricole. Dans toutes les régions, les droits restent nettement plus élevés que ceux appliqués aux produits industriels (graphique 2) et les subventions qui faussent les échanges, interdites pour l'industrie, restent une caractéristique du secteur agricole. Selon l'OCDE, les contribuables des pays riches (sous forme de subventions) et leurs consommateurs (sous forme de prix plus élevés à cause des obstacles au commerce) paient environ 268 milliards de dollars par an pour soutenir l'agriculture (134 milliards pour l'Union européenne, 47 milliards pour le Japon et 43 milliards pour les États-Unis).

Dans les pays en développement, 73 % des pauvres vivent dans des zones rurales et le secteur agroalimentaire représente entre 30 et 60 % du PIB et une proportion encore plus grande de l'emploi. Toutefois, la protection de ce secteur est élevée aussi dans les pays en développement au détriment de leurs consommateurs pauvres, de leurs exportateurs et des autres pays pauvres avec qui ils commercent de plus en plus.

L'alignement des règles commerciales de l'agriculture sur celles des autres secteurs constituera une preuve importante de la capacité de l'OMC à œuvrer pour le développement, d'autant plus que le système multilatéral est la seule tribune dans laquelle on peut s'attaquer aux subventions agricoles (que l'on ne peut pas réduire sur une base préférentielle).

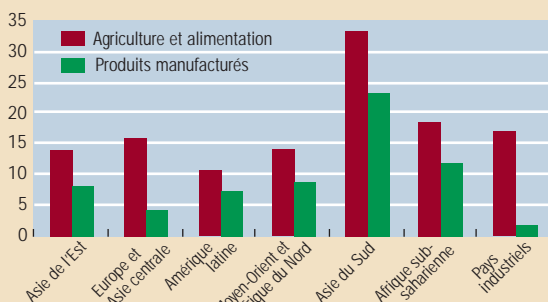
Protection des produits manufacturés. Bien que les droits élevés qui subsistent dans les pays développés soient surtout concentrés dans les domaines d'exportation des pays en développement (produits industriels à forte intensité de main-d'œuvre comme l'habillement), la protection est environ quatre fois plus élevée dans les pays en développement que dans les pays à revenu élevé. Ici encore, le prix des droits élevés dans les pays en développement est payé par leurs consommateurs, leurs exportateurs (dont la compétitivité sur les marchés mondiaux et la participation aux chaînes mondiales de production sont affectées par la hausse du prix des matières premières) et leurs partenaires des pays en développement (qui représentent 25 % des exportations de ce groupe).

Graphique 2

Protection de l'agriculture

Les obstacles sont bien plus sérieux dans l'agriculture que dans l'industrie manufacturière.

(droits moyens, en pourcentage)



Source : calculs de la Banque mondiale fondés sur Purdue University, Global Trade Analysis Project, version 6.03.

En contrepartie de la réforme agricole dans les pays riches, les pays en développement doivent se préparer à baisser et à consolider leurs droits sur les produits industriels. Ils disposent d'une marge considérable : les droits consolidés sont en moyenne deux fois et demie plus élevés que les droits appliqués dans les pays en développement.

Protection des services. Toutefois, les gains d'une nouvelle libéralisation des produits industriels sont peu de chose par rapport à ceux d'une libéralisation des services : en diminuant de moitié la protection des services, on obtiendrait une augmentation du revenu réel cinq fois plus forte qu'en appliquant la même réduction au commerce des biens. Le commerce mondial des services représente 2,8 billions de dollars, soit près de 20 % des échanges mondiaux (Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde). L'accès à des services de qualité et d'un bon rapport coût-efficacité (finance, transports et télécommunications), joue un rôle essentiel dans la compétitivité.

Toutefois, l'ouverture du marché des services pose un problème complexe, parce qu'il peut s'avérer nécessaire de créer des réglementations ou des institutions pour garantir que la libéralisation renforcera la concurrence et que le pays atteindra des objectifs importants de la politique publique, comme le service universel. Il faudra peut-être faire appel à l'aide pour le commerce pour concevoir des réglementations et financer de nouvelles institutions dans les pays en développement. Des problèmes réglementaires et politiques se posent aussi dans un domaine qui préoccupe vivement les pays en développement dans le cadre du cycle de Doha : les mouvements temporaires de population pour fournir des services. Il faudra développer la coordination entre les autorités responsables du commerce et des migrations pour arriver à des solutions avantageuses à la fois pour les pays développés où les populations vieillissent et pour les pays en développement où de nombreux jeunes cherchent un emploi.

Le débat des ACP

L'apport des ACP au bien-être dépend de leur conception. Si les accords fondés sur une forte intégration et le régionalisme sans exclusive peuvent bénéficier aux parties et appuyer la libéralisation dans le cadre NPF, tous les ACP ne sont pas de bonne qualité, certains ont un effet net de détournement des échanges et d'autres restent lettre morte. Ces accords créent un échec d'exigences différentes qui pose des problèmes aux petits négociants des pays pauvres. Il est essentiel d'établir des règles d'origine simplifiées et non restrictives pour que les ACP encouragent la participation aux chaînes mondiales de production, et de diminuer en même temps les droits NPF pour limiter la possibilité de détourner les échanges.

Toutefois, les ACP, qui existent depuis des siècles, sont souvent inspirés par des objectifs géopolitiques ou par le désir d'une libéralisation plus ample et plus rapide que celle que l'on peut obtenir dans un cadre multilatéral. Il est généralement admis que les ACP ne vont pas disparaître de sitôt. Toutefois, l'OMC peut contribuer à réduire au minimum leurs dommages éventuels. Elle peut promouvoir la transparence, ouvrir des possibilités de perfectionnement et réduire leurs effets de détournement des échanges. L'OMC reste le seul lieu où l'on peut traiter les subventions agricoles avec réalisme, et la voie principale par laquelle les grandes puissances commerciales peuvent gérer leurs relations.

Les engagements actuels sur les services dans le cadre de l'OMC sont nettement moins libéraux que les régimes appliqués et la réduction de cet écart est un objectif important des négociations. La libéralisation obligatoire des services représente une autre compensation pour les pays industrialisés en échange de leurs réformes agricoles qui sont politiquement délicates.

De nouveaux domaines. Néanmoins, certains des pays membres les plus avancés de l'OMC cherchent à obtenir des règles dans de nouveaux domaines, dont beaucoup (comme la politique de la concurrence) nécessitent des investissements dans les institutions nationales, qui ne sont peut-être pas des priorités de développement pour les pays démunis.

Les droits de l'homme, les migrations, la main-d'œuvre et l'environnement sont de plus en plus souvent évoqués. C'est dû en partie à l'efficacité du système de règlement des différends de l'OMC, mais l'absence de mécanismes similaires au sein des autres organisations porte à croire qu'il ne s'agit pas de trouver une tribune, mais d'avoir la volonté politique.

S'il est peut-être difficile de résister à la pression poussant à inclure de nouvelles questions, l'énergie des membres de l'OMC serait mieux utilisée pour régler les questions commerciales en suspens, comme la protection démesurée de l'agriculture, qui sont au cœur essentiels de la contribution du système au développement.

La gestion de ces problèmes est encore compliquée par la prolifération récente des accords commerciaux préférentiels (ACP) réciproques : plus de 200 en vigueur aujourd'hui, six fois plus qu'il y a vingt ans (voir encadré), et près de 400 prévus d'ici 2010.

Les problèmes auxquels se heurte le système commercial multilatéral sont délicats et nous ne proposons aucun modèle pour leur solution autre que des observations générales. Le système constitue un bien public mondial d'une importance énorme, qui augmente avec la part des échanges dans l'activité mondiale. Nous devons continuer à construire sur les fondations existantes qui ont été très utiles à l'économie mondiale jusqu'à présent. La réussite du cycle de Doha sera essentielle. On peut trouver un accord dans la direction négociée aujourd'hui et il apporterait d'importants bienfaits. En particulier, il démontrerait que l'OMC reste capable d'avancées dans le vaste programme inachevé que nous avons présenté. ■

Uri Dadush est Directeur du Département du commerce international de la Banque mondiale, où Julia Nielson est spécialiste senior du commerce.

Bibliographie :

Banque mondiale, *base de données des Indicateurs du développement dans le monde.*

———, 2004, *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism and Development (Washington).*

———, 2006, *Global Economic Prospects 2007: Managing the Next Wave of Globalization (Washington).*

———, 2007, "Aid for Trade: Harnessing the Global Economy for Economic Development," *paper prepared for the Development Committee, World Bank Annual Meetings, 2007.*

Messerlin, Patrick, Ernesto Zedillo, and Julia Nielson, 2005, *Trade for Development, Report of the UN Millennium Task Force on Trade (London: Earthscan for the UN Millennium Project).*

Newfarmer, Richard, ed., 2006, *Trade, Doha and Development: A Window into the Issues (Washington: World Bank).*

Werner International; information supplied to authors in 2006.