

À l'aube d'un nouveau système



Un éminent spécialiste du commerce redoute l'éclatement du système commercial mondial en une multitude d'accords régionaux

Jagdish Bhagwati

L'EUPHORIE a succédé au découragement en 1995, quand, après huit ans de négociations commerciales multilatérales, le cycle d'Uruguay a débouché sur un accord et que le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) a donné naissance à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Après maints échecs politiques, il y avait effectivement de quoi se réjouir. Le GATT avait été un accord de réduction des tarifs douaniers, assorti d'un ensemble improvisé d'arrangements sur les questions commerciales, et non l'organisation internationale du commerce que beaucoup avaient souhaitée sans pouvoir l'obtenir et qui devait constituer le «troisième» élément de la superstructure internationale échafaudée à Bretton Woods. L'OMC semblait bien être cette institution manquante.

En libéralisant les échanges commerciaux, le système commercial multilatéral mis en place après la guerre avait largement contribué à la prospérité, qui avait elle-même participé à réduire la pauvreté mondiale. En effet, la croissance a pour double effet d'augmenter les revenus de ceux qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté et de dégager des recettes qui servent à financer les dépenses d'éducation et de santé, ce qui aide également les plus démunis (Bhagwati et Panagariya, 2013). Après de longs débats, ce lien entre commerce et croissance, puis entre croissance et réduction de la pauvreté, est désormais largement accepté.

Mais le fait que l'on ait été incapable de conclure le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha avant le délai final de novembre 2011 — et l'apparition concomitante de la formule des négociations bilatérales et régionales privilégiée par de grandes puissances comme les États-Unis et l'Union européenne — a jeté une ombre sur l'avenir du système commercial multilatéral. Lester Thurow, ancien doyen de l'École de gestion du Massachusetts Institute of Technology, a prononcé en 1989, lors de la conférence de Davos, une phrase restée célèbre : «le GATT est mort», une déclaration qui semblait pour le moins largement exagérée. La question aujourd'hui pourrait bien être de savoir si l'OMC est morte.

Au fur et à mesure que la libéralisation des échanges s'est déplacée du cadre des négociations multilatérales pour passer à celui des accords préférentiels bilatéraux et régionaux, on peut se demander s'il est encore possible de sauver un rôle à l'OMC. Quel est l'avenir du système commercial mondial à l'entrée de cette phase problématique? Et comment tirer le meilleur parti de la situation à laquelle nous sommes désormais confrontés?

Qu'est-il arrivé à Doha?

Le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha, lancé en 2001 dans la capitale du Qatar, vise une réforme majeure du système commercial international par une réduction des obstacles aux échanges tels que les droits de douane et une révision des règles commerciales. Ces négociations étaient considérées par les pays avancés comme une réponse aux détracteurs de l'ordre économique international, caractérisé notamment par une libéralisation des échanges commerciaux au lendemain de la guerre. Mais les pays en développement, convaincus que leurs intérêts avaient été négligés lors des négociations commerciales du GATT, avaient indiqué, dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, qu'ils ne laisseraient pas cette situation se reproduire lors du cycle de Doha.

En fait, le GATT devait à l'origine favoriser, et non désavantager, les pays en développement, grâce à des mécanismes de traitement spécial et différentiel. Les pays en développement bénéficiaient automatiquement de toute réduction des droits de douane, sans avoir à accorder de concessions commerciales en contrepartie. De ce fait et contrairement à l'affirmation courante selon laquelle le système commercial mondial leur était défavorable, les droits de douane moyens sur les produits manufacturés étaient plus élevés dans les pays en développement que dans les pays avancés. Curieusement, le fait que les droits de douane dans les pays avancés étaient généralement moins élevés sur les produits les intéressant et plus élevés sur les exportations traditionnelles des pays en développement résultait de la «non-réciprocité» dont ces derniers

Train de marchandises en Californie.



bénéficiaient. Bien que l'aide soit souvent accordée sans contrepartie, la plupart des pays exigent des concessions réciproques en matière de commerce. Face à l'extension automatique de leurs concessions commerciales à des pays en développement qui n'étaient pas tenus de rendre la pareille ni censés le faire, les pays avancés ont «régulé» le problème par la sélection des produits : elles n'ont réduit les droits de douane que sur les produits qui les intéressaient. Si les pays en développement avaient pu faire des concessions réciproques, ce biais aurait été en grande partie supprimé.

Malgré ce biais, les pays en développement ont bénéficié de la libéralisation des échanges opérée par les pays avancés. Au fur et à mesure de l'avancée de cette libéralisation et de l'accroissement de la prospérité dans les pays industrialisés, les pays en développement ont vu également leurs marchés d'exportation progresser. Les sept cycles de négociations commerciales multinationales qui ont eu lieu entre la Seconde Guerre mondiale et 1986 ont aidé les pays en développement qui ont su tirer parti de l'élargissement des marchés découlant de la libéralisation commerciale dans les pays avancés. Des pays tournés vers l'extérieur comme la Corée et d'autres en Asie de l'Est ont réussi à développer leurs marchés à l'étranger et enregistré une croissance remarquable de leurs exportations et de leurs recettes, et en conséquence un recul sensible de la pauvreté. D'autres, par contre, comme



l'Inde, n'y sont pas parvenus. Ce contraste montre à quel point le commerce constitue une occasion à saisir pour les pays qui veulent en profiter. D'autres choisissent de ne pas le faire du fait de politiques autarciques qui rendent les marchés étrangers moins rentables que les marchés nationaux.

Mais, en fin de compte, ce ne sont pas les pays en développement dans leur ensemble qui ont empêché l'aboutissement des négociations de Doha en 2011. Les concessions négociées, la version «allégée» de Doha, étaient considérées comme inacceptables par des groupes de pression des milieux économiques aux États-Unis, qui estimaient que des pays en développement plus prospères comme l'Inde (agriculture) et le Brésil (industrie manufacturière) auraient dû faire davantage de concessions. Ces groupes ont réussi à faire valoir à Washington que l'accord ne comportait pas suffisamment d'avantages pour justifier son acceptation par les États-Unis. Beaucoup ont estimé qu'il s'agissait d'une vision à courte vue. Après tout, des ajustements mineurs, politiquement réalisables, comme des concessions agricoles de la part des États-Unis et de l'Inde, deux pays qui s'étaient affrontés pendant la négociation, auraient suffi à assurer le succès de Doha et ses avancées importantes, notamment un accord mettant fin au subventionnement des exportations agricoles. En fait, un certain nombre de dirigeants, dont la Première Ministre australienne

Julia Gillard, son homologue britannique David Cameron et la Chancelière allemande Angela Merkel, ont exhorté le Président des États-Unis Barack Obama à régler ainsi le problème de Doha. (En 2010, Cameron et Merkel ont été jusqu'à nommer un groupe d'experts que je coprésidais avec le premier Directeur général de l'OMC, Peter Sutherland, afin de creuser la question.) Mais en vain.

À en juger par son inaction à Doha, Obama ne souhaitait pas affronter les milieux d'affaires américains, qui réclamaient de nouvelles concessions majeures aux plus grands pays en développement, la version «lourde» de Doha. Or, cette option était inenvisageable et aurait exigé des négociations nouvelles sérieuses. En fin de compte, ces exigences n'ont pu être satisfaites, et Doha n'a pas été signé en 2011.

Doha : et après?

Deux possibilités s'offrent à nous. Considérer que Doha est mort nuirait à bon nombre de pays, qui perdraient alors les avantages qu'ils ont réussi à négocier, aussi minimes soient-ils. Cela impliquerait certainement la fin de toute perspective de négociation commerciale multilatérale et compromettrait aussi la survie même de l'OMC. Nous pourrions aussi décider de régler Doha à la conférence ministérielle de Bali en décembre — *F&D* aura été mis sous presse avant — avec un accord minimum de facilitation des échanges, qui a été étudié en profondeur par l'Organisation de coopération et de développement économiques (2013). Ce serait une version «allégée et décaféinée» de Doha. Cette dernière option n'a rien d'attrayant, mais elle est préférable pour ceux qui souhaitent limiter les dégâts pour l'OMC et le système commercial multilatéral.

Pour comprendre ce que suppose la disparition de toute perspective de négociations commerciales multilatérales, il faut voir l'OMC comme une sorte de triptyque, dont les négociations commerciales multilatérales seraient le premier volet. Doha est le premier cycle de négociations sous les auspices de l'OMC, après sept cycles successifs de négociations sous le GATT. Le deuxième volet du triptyque est la réglementation, par exemple la fixation de règles en matière de lutte contre le dumping et de subventions. Enfin, le troisième volet est constitué par le mécanisme de règlement des différends, véritable succès de l'accord de 1995 mettant un terme au cycle d'Uruguay et contraignant pour les États membres.

Quel sera l'impact de l'affaiblissement, voire de la rupture, si Doha disparaît, des négociations commerciales multilatérales sur les deux autres volets? La réglementation, qui s'est jusqu'à présent déroulée principalement durant les négociations commerciales multilatérales, se retrouverait isolée ou déplacée. Enfin, le mécanisme de règlement des différends serait, lui aussi, affaibli si les différends devaient désormais être résolus au sein d'autres instances bilatérales et régionales, et non plus dans le cadre de l'OMC.

Parallèlement à l'incapacité de parvenir à un accord sur Doha, les dommages infligés au multilatéralisme ont été aggravés par un mouvement important, sous l'impulsion des États-Unis (dans le cas du Partenariat transpacifique, TPP) et de l'Union européenne (pour le Partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement, TTIP), en faveur d'initiatives commerciales «régionales», discriminatoires et préférentielles. L'Alliance paci-

fique entre le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou est bien moins importante que les deux autres.

Transpacifique

Le TPP, qui en est à son 19^e cycle de négociations et qui compte 12 membres, est une initiative des États-Unis qui représente 30–40 % du commerce mondial. Au tournant du siècle, les États-Unis ont opté pour la voie du régionalisme avec l'Amérique du Sud, se détournant alors de la plus dynamique Asie de l'Est. Les pays d'Asie de l'Est ayant été exclus du projet d'Accord de libre-échange des Amériques, les initiatives commerciales asiatiques laissaient généralement de côté les États-Unis.

Les États-Unis ont donc cherché un moyen de renouer les échanges commerciaux avec l'Asie de l'Est. Le sentiment de pays plus petits, comme la Nouvelle-Zélande, Singapour et le Viet Nam, que les États-Unis pourraient faire contrepoids à la politique extérieure chinoise en Asie de l'Est et du Sud a permis aux Américains de reprendre pied dans la région. Le TPP semble donc être né de motivations commerciales, et non d'une volonté de contenir la Chine comme on l'a parfois affirmé.

Mais les groupes de pression américains ont formulé toute une série de revendications qui n'étaient qu'indirectement liées à la libéralisation des échanges, présentant, de façon intéressée, leurs demandes dans le cadre d'un «accord commercial pour le 21^e siècle». Qui aurait pu s'opposer à un accord commercial «moderne» et «de haut niveau»? C'est ainsi que les groupes de pression ont voulu inclure certaines demandes des syndicats, alors même que le pourcentage de la main-d'œuvre syndiquée n'est plus que de 11 % aux États-Unis. Mais les efforts déployés pour incorporer ces revendications se sont heurtés, au sein de l'OMC, à la résistance de pays influents et démocratiques comme le Brésil et l'Inde. Et même si des demandes de protection des droits de propriété intellectuelle figuraient dans l'Accord de 1995 sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (voir l'article intitulé «Commerce intelligent» dans ce numéro), le TPP exigerait une protection de l'OMC qui va nettement au-delà de ce qui existe déjà entre membres de l'OMC.

Si l'acceptation de ces exigences reste un préalable à toute adhésion au TPP, on peut aisément parier que le partenariat fera éclater l'Asie en trois grands blocs : le TPP, la Chine et l'Inde, ce qui est loin d'être souhaitable. Il faudrait que la seule condition d'adhésion au TPP soit la libéralisation des échanges, sans conditions annexes qui n'ont rien à voir avec le commerce et sans exigences malavisées auprès de l'OMC. L'acceptation de ces revendications ne devrait pas constituer un préalable à une adhésion au TPP. En d'autres termes, si je veux adhérer à un club de golf, je dois savoir jouer au golf, mais je ne devrais pas être contraint d'aller à l'église et de chanter des psaumes avec les autres membres du club.

Transatlantique

Le TTIP est un accord commercial qui fut proposé en juin 2013 par le Président des États-Unis Barack Obama, le Président du Conseil européen Herman Van Rompuy et le Président de la Commission européenne José Manuel Barroso et qui est en cours de négociation entre les États-Unis et l'Union européenne (UE) : ses difficultés n'ont rien à voir avec celles du TPP. D'une

part, les deux marchés en question sont gigantesques, alors que le TPP a été pour l'essentiel imposé aux petits pays d'Asie, les pays plus importants comme le Japon et la Corée n'ayant été conviés qu'après coup. Contrairement à ce qui se passe pour le TPP, les groupes de pression américains n'ont que peu de poids sur l'UE. Et même au sein de l'UE, il subsiste de sérieux désaccords sur plusieurs points qui vont ralentir les négociations.

Considérons quelques exemples importants :

Exception culturelle : La France souhaite bénéficier d'une exception culturelle, une idée que les États-Unis n'ont jamais appréciée et qu'ils considèrent comme une demande de protection mal déguisée. Mais, en réalité, les ministres de la culture de près d'une cinquantaine de pays estiment nécessaire de protéger la culture contre l'homogénéisation (en l'occurrence, souvent de l'influence américaine). La solution consiste à accorder cette exception culturelle, mais en insistant pour qu'elle passe par des subventions plutôt que par des contingents à l'importation. Subventionner Renoir, mais en le laissant rivaliser avec Spielberg. Il faut absolument éviter de mettre l'industrie du cinéma français à l'abri de la concurrence, ce qui l'inciterait à toucher des «rentes de monopole» et à vivre dans la facilité.

Aliments transgéniques : Ici encore, la principale divergence d'opinions tient au fait que de nombreux Américains voient dans la technologie la solution à tous leurs problèmes, tandis que les Européens y voient plutôt l'origine de leurs difficultés. Dans mon ouvrage intitulé *In Defense of Globalization*, il y a une caricature montrant un client américain qui demande au serveur du restaurant de ramener à la cuisine ses brocolis insipides pour leur faire subir une transformation génétique. Hélas, les objections de ceux qui voient dans les OGM des «aliments à la Frankenstein», même si l'Organisation mondiale de la santé estime que ces produits n'ont pas d'effet néfaste sur la santé humaine (OMS, 2010), constituent une menace pour l'amélioration de la productivité agricole, y compris dans beaucoup de pays pauvres dont les habitants meurent de faim. Par peur d'un improbable Frankenstein, on est presque certain de voir surgir le spectre de la Grande Faucheuse.

Taxe Tobin : La France est très attachée à cette taxe sur les opérations de change, proposée par le prix Nobel d'économie James Tobin pour réduire la volatilité des flux de capitaux, alors que le Royaume-Uni et les États-Unis y ont toujours été opposés. En France, nombreux sont ceux qui voient également dans cet impôt un moyen de lever des recettes. D'autres estiment que l'on renfloue les banques alors qu'on ne fait rien pour aider les pauvres confrontés à l'effondrement dramatique de leurs hypothèques. Dans ces conditions, le fait de prélever sur la banque une taxe sur leurs transactions de capital semble éminemment juste et s'apparente à une victoire du prolétariat. On peut difficilement s'attendre à ce que le TTIP contribue à rapprocher rapidement, si tant est qu'il y parvienne, les arguments pour et contre cette taxe.

Ce qui nous attend

Les spécialistes du commerce s'accordent généralement à reconnaître que les accords commerciaux préférentiels constituent un fléau pour le système commercial mondial. L'explosion des échanges de biens intermédiaires, les «chaînes de valeur» — une expression trompeuse, car les biens intermédiaires prennent de nombreuses directions et font des retours en arrière : la France

peut importer de l'acier en provenance du Japon, mais l'acier japonais utilise des biens intermédiaires du monde entier, y compris de France, et le problème touche chaque importation de bien intermédiaire —, nécessite une synchronisation des règles qui est impossible avec des accords bilatéraux et régionaux (voir l'article «Ajouter de la valeur» dans ce numéro).

En fait, le Directeur général sortant de l'OMC, Pascal Lamy, a ouvertement condamné la multiplication des accords commerciaux préférentiels, comme son prédécesseur Sutherland. Ironiquement, après avoir longtemps prôné le multilatéralisme, les dirigeants américains se tournent désormais vers les accords commerciaux préférentiels.

Mais l'élaboration de la politique économique doit se conformer à la théorie de l'optimum second. Avec l'émergence des accords bilatéraux et, particulièrement, des grands accords régionaux, quel doit être le rôle du nouveau Directeur général de l'OMC, Roberto Azevedo? Je propose qu'il veille à ce que, les négociations commerciales multinationales étant presque au point mort, les deux autres éléments, à savoir l'élaboration de règles et le règlement des différends, ne soient pas compromis. Azevedo doit exhorter les responsables du TPP et du TTIP à énoncer des règles et à gérer le règlement des différends dans ces arrangements régionaux de manière à refléter les leçons apprises à l'échelon multilatéral. L'élaboration des règles ne doit pas être réservée

à ces instances. Elle ne doit pas exclure ceux qui ne sont pas membres des arrangements régionaux au motif que les groupes de pression américains savent ce qui est mieux pour tous. De même, le règlement des différends dans les instances bilatérales ou régionales doit permettre aux non-membres qui font partie de l'OMC de se faire entendre.

C'est un vaste projet. Mais, si Azevedo n'en fait pas sa priorité absolue dans un monde nouveau où les négociations commerciales multilatérales ont probablement disparu et où les accords préférentiels sont la norme, le rôle moteur de l'OMC continuera de s'affaiblir, et ce serait regrettable. ■

Jagdish Bhagwati est professeur d'économie, de droit et de relations internationales à l'université Columbia et chercheur principal en économie internationale au Council on Foreign Relations.

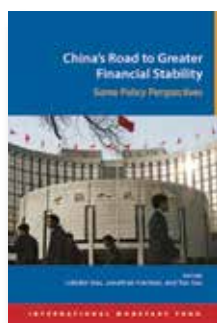
Bibliographie :

Bhagwati, Jagdish, et Arvind Panagariya, 2010, «Objectif : Jubilé 2010 — Démantèlement des barrières douanières», Observateur de l'OCDE.

———, 2013, Why Growth Matters: How Economic Growth in India Reduced Poverty and the Lessons for Other Developing Countries (New York: Public Affairs).

Organisation mondiale de la santé (OMS), 2010, «20 questions sur les aliments transgéniques» (Genève).

New Publications from the IMF

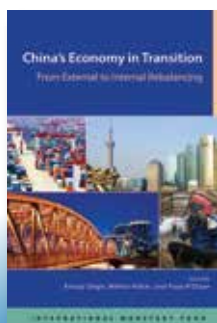


China's Road to Greater Financial Stability **Some Policy Perspectives**

edited by Udaibir Das, Jonathan Fiechter, and Tao Sun

China's Road to Greater Financial Stability: Some Policy Perspectives focuses on the key financial policy issues facing China today. The volume draws upon contributions from senior Chinese authorities and academics, as well as staff from the IMF to discuss the financial policy context within China, macroeconomic factors affecting financial stability, and the critical role of financial system oversight. It seeks to improve the understanding of the financial sector policy processes underway and the shifts taking place among China's economic priorities.

© 2013. 242pp. Paperback. ISBN 978-1-61635-406-0 Stock# CRGFEA. Price: \$38



China's Economy in Transition **From External to Internal Rebalancing**

edited by Anoop Singh, Malhar Nabar, and Papa N'Diaye

This volume looks at various aspects of the rebalancing underway in China. It focuses on three main themes: the reasons for the decline in China's current account and signs of growing domestic imbalances; the implications for China's trading partners; and policy lessons for seeing the process through to achieve a stable, sustainable, and more inclusive transformation of China's growth model.

© 2013. 292pp. Paperback. ISBN 978-1-48430-393-1. Stock# CETEDEA. Price: \$30

Visit eLibrary.imf.org/page/free