



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N° 01/2006 | LIBERALISATION DU COMMERCE

L'OMC après Hongkong : soyons égoïstes, soyez généreux

Tancrède Voituriez (Cirad-Iddri)

Cet article a été rédigé en janvier 2006, à la suite de la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce.

Ce texte n'engage que son auteur. En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge

intéressants pour alimenter le débat. Pour toute question, merci de contacter l'auteur : voituriez@cirad.fr

Tous droits réservés.

La conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est tenue à Hongkong du 13 au 18 décembre 2005 s'est conclue par une déclaration¹ dont l'existence, plus que le contenu, qui ne contient que peu d'engagements contraignants, est présentée comme le principal succès des six jours de négociation. Succès modeste à la mesure des ambitions tout aussi limitées prêtées à la rencontre, qui ne visait qu'à remettre l'agenda de Doha sur les rails, et qui repousse à 2006 la conciliation d'intérêts contradictoires subsistant entre les pays membres.

Symptomatique de la modestie des ambitions, l'élimination des subventions aux exportations agricoles à l'horizon 2013 a été présentée dans la presse comme la mesure emblématique du progrès des négociations vers une libéralisation des échanges. Des grincheux perspicaces, comme *The Economist*, eurent cependant tôt fait d'observer que l'élimination des subventions à l'exportation surviendrait mécaniquement avant 2013 en raison des réformes des politiques agricoles nationales, singulièrement en Europe, principalement visée par la mesure. Même si ces réformes ont été pour une large part induites par l'accord agricole de l'OMC signé à Marrakech en 1994, il n'était nul besoin de déclaration ministérielle à Hongkong pour envisager des subventions aux exportations à un niveau proche de zéro à un horizon aussi éloigné.

Rappelons qu'un accord multilatéral est justifié à deux conditions : chaque pays se trouve, après l'accord, dans une « meilleure » situation (quelle qu'en soit l'aune) qu'avant ; l'amélioration de leur situation n'aurait pu être atteinte sans l'accord considéré. Si l'on s'en tient à la mesure phare qu'est la suppression des subventions à l'exportation, la déclaration de Hongkong, n'est donc pas la refondation éclatante du multilatéralisme qui a pu être annoncée¹.

La déclaration de Hongkong ne répond pas à la question ouverte après l'échec des réunions ministérielles de Seattle et de Cancun : qu'est-ce qui, dans les engagements de Doha pour faire de l'actuel cycle un « cycle du développement », produit des différends tels que les principes et procédures de négociation, éprouvés depuis l'instauration du GATT en 1947 (réciprocité, non discrimination, transparence, décision à l'unanimité...), ne peuvent plus s'appliquer, de même que le corps de doctrine économique sur lequel s'appuyaient les précédents accords ?

Guerre, lobbys et représailles

Lorsque Stanislaw Ulam, un des pères de la bombe H, avait mis au défi quiconque de trouver une seule théorie dans toutes les sciences sociales qui soit à la fois vraie et non triviale, l'économiste et prix Nobel Paul Samuelson avait cité la théorie des avantages comparatifs de Ricardo : qu'elle soit vraie d'un point de vue logique n'est pas à démontrer à un mathématicien, avait répondu Samuelson, et elle n'est pas triviale comme l'attestent les milliers d'hommes intelligents et importants qui n'ont jamais su la saisir ou tout simplement la croire après qu'on la leur eut expliquée. Cette loi, qui garantit à chaque petit pays d'accroître sa richesse s'il libéralise son commerce quoi que fassent les autres pays, soulignait l'apparente incongruité des accords multilatéraux de libéralisation commerciale, ces derniers contraignant les pays à poursuivre ce qui relève de leur propre intérêt. Pourquoi les pays se doteraient-ils de règles communes les contraignant à libéraliser leur commerce si, quoi que fassent les autres, libéraliser leur apporte prospérité et richesse ? La littérature économique exposant la rationalité et l'histoire du GATT apporte trois réponses à cette question.

La première est d'éviter le protectionnisme qui dans les années 1930 a conduit à la guerre. La seconde est d'apporter aux gouvernements un contrepoids face aux lobbys protectionnistes de leur propre pays. La troisième est de mettre un terme, par un jeu des concessions réciproques, aux droits de douane instaurés par les grands pays importateurs afin soit de déprimer les cours mondiaux et donc de réduire leurs dépenses d'importation, soit d'infliger des représailles

¹ http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm

commerciales à un pays partenaire qui chez lui en aurait fait de même. Ce dernier cas de figure échappe à la théorie ricardienne. En effet, parce qu'il peut influencer les prix, un grand pays a tout intérêt à mettre en place une protection non nulle afin de manipuler en sa faveur les cours mondiaux. Il n'en va pas de même lorsque existent plusieurs grands pays, les représailles, escalades tarifaires et guerres commerciales conduisant à une perte nette pour chacun. Le GATT permet à chaque pays de se défaire de ses « mauvaises » politiques, qu'elles procèdent d'une logique guerrière, du jeu de lobbys ou de représailles. Chaque pays ne pouvant le faire tout seul, le GATT est un accord multilatéral pleinement justifié.

Soyons égoïstes, soyez généreux

Parmi les modifications apportées par l'OMC au GATT figure en bonne place l'élargissement des secteurs couverts par la négociation. Dorénavant, celle-ci porte sur les biens (y compris agricoles), les services et la propriété intellectuelle dans ses aspects relatifs au commerce. Le mandat de Doha, rédigé dans un contexte très tendu, quelques semaines après les attentats du 11 septembre 2001, visait à mettre le commerce au service du développement et à rééquilibrer le précédent accord en faveur des pays non industrialisés.

Là où le GATT, puis l'OMC, aidait les pays membres à poursuivre leur propre intérêt, Doha les oblige, en particulier les plus riches, à ce que la poursuite de leur intérêt ne contrevienne pas à l'engagement solennel d'une répartition des gains de l'échange favorable aux pays en développement. Continuez d'être égoïste, dit l'OMC, nous pouvons vous y aider, mais soyez généreux.

Premier problème, le mandat des négociateurs : ceux-ci doivent rentrer chez eux avec un « bon accord » pour eux-mêmes et un bon accord pour les pays en développement. Que l'issue en soit un plus petit dénominateur commun n'est alors pas surprenant, l'accord épousant les limites des intérêts partagés.

Un second problème, plus sérieux, ne manque pas de surgir : être généreux, très bien, mais être généreux pour qui ? La question soulève plusieurs difficultés. Il faut tout d'abord définir les critères sur lesquels les pays doivent s'entendre afin d'établir si l'accord est ou n'est pas « bon pour le développement ». Or ni le GATT ni l'OMC ne se sont sérieusement penchés sur la question, la meilleure preuve étant qu'aucune définition d'un pays en développement n'est contenue dans les textes de l'organisation. Peut donc se prétendre en développement tout pays qui le décide, sauf si d'autres pays venaient à contester pareille affirmation. Est-il juste par exemple que la réforme de la PAC profite bien davantage aux pays émergents exportateurs qu'aux pays les moins avancés ? Non, s'insurge d'une même voix le syndicalisme agricole français. Et de redoubler d'indignation en devinant que les premiers bénéficiaires d'un accès accru au marché européen en seraient les riches propriétaires terriens brésiliens ou sud africains.

Une autre difficulté, plus en amont, est la conception de la justice elle-même. Qu'est-ce qu'un accord juste ? La question contenait sa réponse dans les principes et les modes de décision des précédents cycles de négociation : la réciprocité assurait à tous les pays de recevoir au moins autant que ce qu'ils cédaient et l'unanimité permettait à n'importe lequel d'entre eux de rejeter un accord jugé inéquitable. Si l'on admet que certains doivent recevoir plus qu'ils ne peuvent donner, en supposant réglées les problèmes de définition et d'identification des pays, demeure l'ardu problème du montant complémentaire (ou de son équivalent en termes d'accès au marché) qu'il est juste de concéder. Ainsi, l'offre des Etats- Unis de garantir un accès à son marché libre de droits de douane et de quotas à au moins 97 % des produits originaires des pays les moins avancés avant 2008 pourra paraître une largesse à certains et une mesquinerie à d'autres. Ces derniers allègueront que les 3 % non couverts portent sur des produits clés, comme certains produits textiles.

La dernière difficulté, en miroir de la première, porte sur la répartition des efforts en faveur des pays en développement. Parce que chaque pays sait ce qu'il gagne mais ignore le gain véritable obtenu par les autres pays, la répartition juste des efforts est un concours d'obstacles, au long duquel chacun proclame, vainement, la suprématie de sa générosité. On n'obtiendra d'accord

L'OMC après Hongkong : soyons égoïstes, soyez généreux, *Tancrède Voituriez*

multilatéral contraignant favorable au développement qu'une fois ces difficultés levées. Ce n'est pas simple, l'ambition est haute. L'alternative est d'ôter le terme « développement » à l'objectif des négociations actuelles et de cantonner l'OMC à un accord technique, comme on en trouve dans les télécommunications par exemple. Ceci aurait l'avantage, diront certains grincheux, de réduire les émissions de gaz à effet de serre produits par les avions dans lesquels s'amoncellent des milliers de passagers en classe économique, pour les moins chanceux, en classe affaire, pour les plus fortunés, venus assister à la ronde des réunions ministérielles année après année. Après Hongkong, ces deux possibilités, pourtant incompatibles, restent ouvertes. Ce qui achève de démontrer le peu d'enthousiasme que la conférence ministérielle aura suscité.