

Pourquoi le « développement » a piégé l'OMC

Tancrede Voituriez (Cirad, chercheur associé à l'Iddri)

Le Brésil et l'Inde ont annoncé le 21 juin 2007 leur décision de quitter le petit groupe représentant les différents intérêts des pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – le G4, réunissant aux côtés du Brésil et de l'Inde, les États-Unis et l'Union européenne. Les négociations devront à présent se tenir conjointement entre les 150 pays membres. On peut raisonnablement douter qu'un accord, impossible à obtenir à 4 pays, soit plus facilement négocié à 150. Alors à qui imputer ce probable échec ? Chaque pays rejette la responsabilité sur l'autre. Pourtant, bien plus que le protectionnisme ou les subventions des pays émergents, des États-Unis ou de l'Union européenne, le premier responsable pourrait être non pas un pays mais une idée : celle du « Développement », nom et objectif donnés à l'actuel cycle des négociations (cf. encadré 1).

En effet, la décision du Brésil et de l'Inde ne constitue pas le premier rebondissement de ces négociations. Face aux difficultés d'obtenir des engagements précis en matière de réduction des soutiens et protections agricoles, le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, avait ainsi décidé en juillet 2006 d'ajourner *sine die* les discussions. Déterminés à poursuivre les négo-

ciations, mais incapables dans le même temps de prendre le risque d'obtenir un « mauvais accord » – terme qu'il conviendrait de préciser davantage –, les membres du G4 n'ont dès lors cessé d'afficher leur bonne volonté, en vain. Les pays membres de l'OMC semblent incapables de négocier un accord « bon » pour le développement. Trois principales raisons peuvent être avancées pour expliquer cet échec.

Les premiers bénéficiaires d'un accord – les pays en développement – ne sont pas définis par l'OMC

La première est liée à la définition même des critères sur lesquels les pays doivent s'entendre afin d'établir si l'accord négocié est ou n'est pas « bon pour le développement ». Curieusement, aucune définition des « pays en développement » n'est contenue dans les différents textes de l'OMC. Ainsi, peut se prétendre « en développement » tout pays qui le décide, sauf si d'autres pays venaient à contester pareille affirmation. Une ONG comme Oxfam par exemple défendra une définition très large des

Le programme de Doha pour le développement

■ Adoptée le 14 novembre 2001, la déclaration ministérielle de Doha fixe les grands objectifs du cycle de négociation en cours. Baptisé cycle de Doha, celui-ci a été rebaptisé « cycle du développement » en raison des ambitions spécifiques relatives au développement affirmées en introduction de la déclaration.

❶ « Nous sommes résolus (...) à poursuivre le processus de réforme et de libéralisation des politiques commerciales, faisant ainsi en sorte que le système joue pleinement son rôle pour ce qui est de favoriser la reprise, la croissance et le développement. » (...)

❷ « Le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté. Nous reconnaissons la nécessité pour toutes nos populations de tirer parti des possibilités accrues et des gains de bien-être que le système commercial multilatéral génère. La majorité des Membres de l'OMC sont des pays en développement. Nous visons à mettre leurs besoins et leurs intérêts au centre du Programme de travail adopté dans la présente déclaration. (...) Nous continuons à faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés

d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce mondial qui corresponde aux besoins de leur développement économique. »

(...)

❸ « Nous reconnaissons la vulnérabilité particulière des pays les moins avancés et les difficultés structurelles spéciales qu'ils rencontrent dans l'économie mondiale. Nous sommes déterminés à remédier à la marginalisation des pays les moins avancés dans le commerce international et à améliorer leur participation effective au système commercial multilatéral. »

Source : OMC

pays en développement quand d'autres suggéreront de distinguer les pays émergents et les pays les moins avancés au sein du groupe des pays en développement (cf. encadré 2). Cette imprécision a des effets majeurs dans les négociations et les argumentations des différents pays, notamment des pays riches. La délégation française s'est ainsi interrogée pour savoir s'il était juste que la réforme de la PAC (Politique agricole commune) profite davantage aux pays émergents exportateurs qu'aux pays les moins avancés. Et elle s'est indignée en comprenant que les premiers bénéficiaires d'un accès accru au marché européen pourraient être les riches propriétaires terriens brésiliens ou sud africains. Sans consensus sur la désignation des bénéficiaires, aucun accord ne semble possible.

L'absence d'effet systématique de l'ouverture commerciale sur le développement

La seconde difficulté tient à l'absence de consensus sur les effets à attendre de l'ouverture commerciale sur le « développement », pour peu que l'on ait clarifié ce que l'on entendait par ce terme. Là où dans l'ensemble la plupart des économistes s'entendent pour dire qu'il vaut mieux du commerce à pas de commerce, aucun énoncé à valeur scientifique, comparable à la théorie des avantages comparatifs, n'énonce ni ne prédit un lien théorique entre ouverture commerciale et développement, même avec une approche réduisant le développement à la croissance (cf. encadré 3). Certes, les avantages comparatifs prédisent un gain instantané à l'échange à quiconque renonce à ses droits de douane, mais ils ne disent rien sur les gains dynamiques et la croissance. En somme, la théorie de la croissance ne dit rien sur le commerce. Et la théorie du commerce ne dit rien sur la croissance.

Des effets dépendants des politiques nationales

La dernière raison de l'échec attendu des négociations est un corollaire de la précédente. Face à la difficulté d'établir théoriquement un lien entre libéralisation et développement - ou croissance - (cf. encadré 4), les études empiriques et les simulations numériques se sont multipliées. On observe depuis cinq ans les vertus de la concurrence, qui s'applique aux laboratoires de recherche et aux modèles. Les

ENCADRÉ 2

Pays en développement et pays les moins avancés

■ Définition des « pays en développement » à l'OMC

Il n'existe pas de définition des pays « développés » et des pays « en développement » à l'OMC. Les membres annoncent eux-mêmes s'ils font partie des pays « développés » ou « en développement ». Cependant, les autres membres peuvent contester la décision, prise par un membre, de recourir aux dispositions prévues en faveur des pays en développement.

■ Définition des « pays les moins avancés » à l'OMC

Pour l'OMC, les pays les moins avancés (PMA) sont ceux qui

ont été désignés comme tels par l'Organisation des Nations unies. Créée en 1971, la qualification de « pays les moins avancés » (PMA) repose aujourd'hui sur la satisfaction de trois critères : le revenu national, un indice d'actifs humains (Human Assets Index) et un indice de vulnérabilité économique. Le critère le plus connu est celui du revenu. Durant sa dernière revue triennale (mars 2006), l'ONU établissait ce critère à 745 US\$ par tête. La liste établie par l'ONU compte actuellement 50 pays, dont 32 sont devenus à ce jour membres de l'OMC.

Source : OMC et CNUCED

modèles de l'OCDE et de la Banque mondiale ne sont plus dominants comme ce fut le cas durant l'Uruguay Round, le précédent cycle de négociation. Leurs résultats sont parfois même très vivement contestés, non pas au nom d'idées ou d'idéaux concurrents, mais du fait de résultats divergents, issus de modèles et d'analyses validés par des publications scientifiques. Et les gains à l'échange, tirés de toutes ces simulations, semblent inexorablement s'épuiser à mesure que les chercheurs, sous la pression de la concurrence, affinent leurs modèles. Tous sont d'accord sur au moins un point : la libéralisation partielle négociée à l'OMC crée des gagnants et des perdants. Ce constat s'applique non seulement entre les pays, mais aussi au sein des pays. De surcroît, les pays et les ménages les plus pauvres seraient dans certains cas confrontés à des situations plus critiques que celles qu'ils connaissaient avant la libéralisa-

tion. Si l'idée qu'il y aura des gains pour tout le monde n'est pas contestée par les modèles, ceux-ci montrent que les gains n'interviendront, pour certains, que dans un avenir plus ou moins lointain.

Dans ces conditions un accord « bon pour le développement » pouvait-il être négocié sereinement ? Sans doute pas. Il est regrettable que l'actuel cycle de négociation, de son nom original « cycle de Doha », ait été trop rapidement rebaptisé « cycle de développement », quelques semaines après les attentats du 11 septembre 2001, comme pour conjurer un mauvais sort. Il est également regrettable qu'il ait donné trop tardivement à l'OMC une finalité plus précise que les objectifs d'« allocation optimale des ressources » ou d'« accroissement du commerce », lesquels en laissant croire que la libéralisation tenait tout à la fois d'un moyen et d'une fin, donnaient de l'OMC l'idée d'une machine idéologique acquise au laisser faire. Enfin, il est regrettable que personne, et notamment la France, n'ait vu dans l'imbroglio de négociations conduites au nom du développement l'occasion politique de sauver le multilatéralisme, placé au rang de priorité par l'Europe, et de renoncer à une vision très défensive de la mondialisation. Le titre de « champion » du développement pouvait en effet être acquis par l'Europe, au prix de la baisse de quelques droits de douane, et lui apporter un crédit immense, crédit plus conforme à ses dépenses en matière d'aide publique au développement (elle est le premier donateur mondial), crédit plus conforme ensuite à sa position réelle dans l'échange (elle absorbe plus de produits agricoles en provenance des pays les moins avancés que le reste des pays développés additionnés), crédit plus conforme enfin à ses intérêts dans les négociations qui suivront – « Développement » oblige – avec ou sans cycle du même nom. ■

ENCADRE 3

Commerce et croissance, en théorie

■ Les théories de la croissance expliquent les déterminants de l'augmentation au sein d'une nation d'un indicateur dit de « dimension » : le produit net en termes réels. L'épargne, l'investissement et le progrès technique sont les déterminants identifiés par les auteurs classiques. Dans ses versions récentes, la théorie de la croissance intègre des facteurs supposés exogènes et rassemblés jusque là sous le terme de « progrès technique »

que sont l'investissement en capital physique, l'investissement en capital public, l'investissement en capital humain, l'apprentissage par la pratique, la recherche développement. La croissance est dite endogène au sens où elle ne dépend que des seuls comportements des agents et des variables macroéconomiques. Le commerce (sous forme d'importation ou d'exportation) ne figure pas, dans ces théories, parmi les variables explicatives de la croissance.

ENCADRE 4

Les déterminants empiriques des effets du commerce sur le développement

■ Il est attendu de la libéralisation une utilisation accrue, par chacun des pays, de son facteur le plus abondant (capital, travail plus ou moins qualifié) – abondance relative dans laquelle réside l'avantage comparatif d'un pays selon la théorie classique du commerce. L'utilisation accrue du facteur abondant doit, à son tour, se traduire par une hausse de sa rémunération (rendement pour le capital, salaire pour la main d'œuvre). Aussi la main d'œuvre peu qualifiée dans les pays en développement, supposée plus abondante que la main d'œuvre qualifiée, devrait-elle voir sa rémunération (son salaire) s'accroître (comparativement à la rémunération des plus qualifiés) consécutivement

à la libéralisation. L'article « Trade-Induced Changes in Economic Inequalities: Methodological Issues and Policy Implications for Developing Countries » souligne cependant l'émergence d'un paradoxe (ou *wage premium puzzle*) : loin de croître, les salaires de la main d'œuvre peu qualifiée reculent en moyenne par rapport à ceux de la main d'œuvre plus qualifiée dans les pays en développement. Ainsi, l'échange international ne conduit pas à un accroissement systématique de la rémunération du facteur le plus abondant.

Source : Chabe-Ferret S., Gourdon J., Marouani M. A. et Voituriez T., « Trade-Induced Changes in Economic Inequalities: Methodological Issues and Policy Implications for Developing Countries », Conférence ABCDE de la Banque mondiale, Tokyo 29-30 mai 2006.

POUR EN SAVOIR PLUS

Chabe-Ferret S., Gourdon J., Marouani M. A. et Voituriez T., « Trade-Induced Changes in Economic Inequalities: Methodological Issues and Policy Implications for Developing Countries », Conférence ABCDE de la Banque mondiale, Tokyo 29-30 mai 2006.

Evenett S. J. and Hoekman B. M. (eds) (2006), *Economic Development and Multilateral Trade Cooperation*, Palgrave Macmillan and the World Bank, New York and Washington DC.

Rodrik, D. (2007). 'The Cheerleaders' Threat to Global Trade, Financial Times, March 27.