

Au-delà des ouvertures de marché

Le cycle de Doha est dépassé

L'OMC n'échappe pas à l'onde de choc de la crise financière. La tentation protectionniste fleurit. Pour nombre de gouvernements, dont la Suisse, une conclusion rapide du cycle de Doha serait le meilleur antidote à la crise. Les ONG répondent au contraire que cela ne ferait qu'empirer les choses. Des experts proposent un nouvel agenda, plus en phase avec l'actualité. Le débat fait rage.

En décembre, le cycle de négociations de Doha a subi un nouvel échec. L'engagement du G20¹ en faveur de sa conclusion n'a pas suffi. La volonté politique a manqué pour trouver un accord sur les deux principales pommes de discorde restantes : la libéralisation accélérée de certains secteurs industriels et le mécanisme de sauvegarde agricole pour les pays en développement. Depuis lors, la crise financière est passée dans l'économie réelle, engendrant une récession qui ne cesse de s'aggraver. Ce passage s'est fait notamment par le commerce. Il a provoqué un resserrement de l'accès aux crédits et une forte contraction des échanges commerciaux, notamment de la demande mondiale de matière premières. Les pays en développement sont particulièrement touchés, dans la mesure où leur croissance dépend du commerce et où ils ont été pressés depuis 30 ans à axer leurs économies sur les exportations.

La crise a également provoqué un regain de protectionnisme. Là aussi,

les déclarations anti-protectionnistes du G20 – reprises en chœur par les 24 ministres du commerce réunis au Forum économique mondial de Davos autour de la conseillère fédérale Doris Leuthard – sont restées lettre morte. Même si l'OMC, dans un rapport publié fin janvier, a relativisé leur gravité, les mesures de « nationalisme économique » (*dixit* le Brésil) ont proliféré ces derniers mois. Les Etats-Unis ont injecté une clause « buy american » dans leur paquet de relance. L'Union européenne a réintroduit des subventions à l'exportation pour certains produits laitiers. Les pays du Mercosur, l'Equateur et l'Indonésie ont relevé leurs droits de douane sur des centaines de produits. L'Inde a fermé ses frontières aux jouets chinois. La Chine a recommencé à dévaluer sa monnaie, créant de fortes tensions avec les Etats-Unis. Etc. D'où les appels à la vigilance de Pascal Lamy contre ce « virus » qui pourrait, comme dans les années 1930, « transformer la récession en dépression ».

Dans ce marasme économique, qui attise les débats sur la libéralisation et sur la compatibilité des plans de relance avec l'OMC, que faire du round de Doha ? Selon Pascal Lamy, « 80% du chemin ont été accomplis. La crise rend la conclusion du cycle à la fois plus facile et plus difficile. Plus facile, car elle en souligne la nécessité. Plus difficile, car les Etats sont moins prêts à des concessions qui pourraient affecter une partie de leur électorat². » Si les opinions sont unanimes pour reconnaître la nécessité d'un système multilatéral fort, les avis divergent quant à son avenir. Trois positions s'affrontent.

Question de crédibilité

Il y a d'abord les partisans d'une conclusion rapide du cycle de Doha. Leur porte-drapeau est Pascal Lamy, seul candidat à sa réélection pour un nouveau mandat de quatre ans à la tête de l'OMC ! Le G20, la Cnuced, la Suisse, les pays les moins avancés et de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), tous en principe le soutiennent. Motifs ? D'abord, un accord constituerait le meilleur rempart contre le protectionnisme naissant ; il redonnerait une crédibilité aux gouvernements qui font l'inverse de ce qu'ils proclament. Ensuite, comme l'a affirmé Doris Leuthard (voir encadré), il serait la meilleure réponse de l'OMC à la récession. Un signal positif important pour le multilatéralisme et l'économie mondiale en mal de confiance.

Faute de leadership à l'OMC, les chances politiques d'une finalisation rapide du cycle semblent toutefois réduites. A moins que l'on n'accepte de clore en l'état, avec ce qui a déjà été acquis et la moisson précoce de fruits quasi mûrs comme le coton, la facilitation du commerce, l'accès au marché libre de droits et de contingents pour les pays les plus pauvres. « Un résultat certes minimal, mais pas injustifiable dans la situation actuelle », estime Nicolas Imboden, directeur d'Ideas Centre à Genève. Beaucoup dépendra, *de facto*, de la position des Etats-Unis (voir encadré).

Une crise du système

Cette position pro-Doha suscite l'opposition de ceux qui estiment qu'il est, au contraire, temps d'en finir. Pour nombre

Suisse sans vision

« L'ouverture des marchés est ce que nous pouvons faire de mieux pour lutter contre la crise. Il nous faut donc conclure le cycle de Doha. C'est une question de crédibilité. » Voilà ce que la conseillère fédérale Doris Leuthard a déclaré fin janvier à Davos. Forte de ses intérêts dans les services et les biens industriels, la Suisse veut la finalisation d'un accord à l'OMC. Mais sans renoncer pour autant à des accords bilatéraux de libre-échange avec les pays en développement. Au risque de miner le multilatéralisme qu'elle prétend défendre.

On ne peut être que déçu par une telle politique à courte vue. N'y aurait-il pas mieux à faire que de s'acharner sur un cycle qui est non seulement bloqué, mais dépassé ? La Suisse ferait bien de s'inspirer des voix qui appellent à une réforme du mode de fonctionnement de l'OMC et à un nouvel agenda. Car il y a urgence. La responsabilité majeure des ministres du commerce n'est pas seulement de faire aboutir des négociations que la plupart des pays n'ont pas voulu et que personne ne sait comment clore. Elle est avant tout d'analyser de manière critique le système commercial multilatéral et de le faire évoluer par rapport aux vrais enjeux globaux, actuels et à venir. C'est là que se joue leur crédibilité. *ME*



Pour Doris Leuthard et Pascal Lamy, l'ouverture des marchés est la meilleure réponse à la crise.

d'organisations non gouvernementales (ONG), le blocage persistant des négociations est le symptôme d'une crise profonde du système. Elle révèle trois choses. *Primo*, une perte de confiance généralisée dans les soi-disant bienfaits de l'ouverture des marchés comme facteur de développement. En ce sens, de nouvelles libéralisations – en particulier des services financiers – ne feraient qu'aggraver la crise³. *Secundo*, une absence de vision commune entre les pays du Sud qui aspirent à un rééquilibrage des accords, et ceux du Nord qui demandent de nouvelles concessions. Du coup, ceux-ci préfèrent les accords bilatéraux, plus efficaces et mieux ciblés pour obtenir ce qu'ils veulent. *Tertio*, les impasses du mode de fonctionnement mercantiliste de l'OMC. Si le principe du donnant-donnant peut marcher entre des économies solides et diversifiées, il n'a aucun sens entre des pays comme les Etats-Unis et le Tchad.

Vrais défis actuels

Une réforme profonde de l'OMC est donc incontournable. Un point essentiel, souligné notamment par Yash Tandon du South Centre⁴, est l'accroissement de la capacité des pays pauvres à définir l'agenda de l'OMC – ils constituent la majorité et ont le plus besoin du multilatéralisme pour mettre un frein à la loi du plus fort. C'est d'autant plus important que Doha sera vraisemblablement le dernier grand cycle de négociations de ce genre. L'OMC s'achemine plutôt vers un forum de tractations permanent, sur un nombre limité de sujets à la fois. Le risque existe qu'émerge un système à deux vitesses, où les petits poissons se retrouveraient encore plus marginalisés qu'aujourd'hui.

D'autres voix, enfin, appellent à un programme de l'OMC plus large, ambitieux et prospectif que Doha. Bien au-delà

de ce que Lamy a prévu avec sa « voie parallèle », qui comprend la surveillance des mesures des Etats contre la crise financière, le financement des échanges commerciaux et l'aide pour le commerce.

Le monde a profondément changé depuis le lancement du cycle de Doha en 2001. De nouveaux problèmes ont surgi ou gagné en acuité : sécurité alimentaire (fluctuation des matières premières, restriction des exportations de produits agricoles), politique énergétique (subventionnement des agrocarburants et des énergies fossiles), réchauffement climatique (taxe carbone à la frontière, propriété intellectuelle et transferts de technologie) ou encore crise financière (spéculation sur les monnaies, manipulation des taux de change, puissance déstabilisatrice des fonds souverains).

Toutes ces questions, d'une brûlante actualité, constituent autant de défis pour le système commercial. Ils ont des

implications globales – en particulier sur l'emploi, les droits humains et l'environnement – qui demandent une régulation multilatérale. Or, regrettent les économistes de renom Aaditya Mattoo et Arvind Subramaniam⁵, l'OMC les ignore au profit de sujets « secondaires » comme l'accès aux marchés. Elle est comme en retard d'une guerre. Il convient donc « de commencer à travailler à un agenda qui compte vraiment plutôt que d'essayer de ressusciter un cycle sans importance ». Cela devrait être notamment la tâche d'une Conférence ministérielle, l'organe suprême de l'OMC, qui ne s'est plus réunie depuis décembre 2005 (Hong Kong), alors qu'elle devrait avoir lieu tous les deux ans.

Un tel agenda post-Doha, l'OMC ne pourra cependant pas le définir et le traiter seule. Il exige un multilatéralisme revigoré et innovateur. Il requiert une coopération accrue non seulement avec l'ONU, le FMI et la Banque mondiale, mais aussi avec la société civile et des organisations comme l'OPEP et l'Agence internationale de l'énergie (IAE). Un immense défi à relever, dont dépend également la résolution durable des crises financière, alimentaire et climatique.

Michel Egger

1. Le G20 regroupe les vingt pays industrialisés et émergents les plus importants.
2. Giles Chris, « Acrimony dashes Doha hopes », *Financial Times*, 01.02.2009.
3. Voir Myriam Vander Stichele, *How Trade, the WTO and the Financial Crisis Reinforce Each Other*, Somo, November 2008.
4. « Plaidoyer en faveur d'une réforme radicale de l'Organisation mondiale du commerce », *South Bulletin*, No 28, 1.12.2008.
5. « From Doha to the Next Bretton Woods », *Foreign Affairs*, January/February 2009.

Attentisme américain

L'issue du cycle de Doha dépendra notamment des Etats-Unis. Quelle sera la politique de l'administration Obama ? Trois objectifs ressortent de son « agenda pour le commerce » publié début mars. *Primo*, obtenir dans le cycle de Doha plus d'opportunités pour les entreprises, les paysans et travailleurs américains, à travers une ouverture accrue des marchés de pays émergents comme le Brésil, l'Inde et la Chine. *Secundo*, introduire des standards environnementaux et sociaux plus stricts dans les accords de libre-échange, avant tout au plan bilatéral. *Tertio*, demander au Congrès un renouvellement du « fast track » échu en juillet 2007, procédure qui permet de négocier des accords commerciaux sans possibilités d'amendements parlementaires. Soucieux de ses prérogatives, le Congrès à majorité démocrate devrait cependant poser des conditions rigoureuses.

Cet agenda ne dit rien de l'importance que les Etats-Unis donneront à la politique commerciale extérieure. Celle-ci devrait rester secondaire les deux prochaines années. Selon l'expert Craig VanGrasstek, « l'administration Obama ne s'engagera dans le cycle de Doha que si elle sent les choses évoluer à Genève ». Mais comme à Genève on attend que Washington bouge, on est loin d'être sorti de l'auberge. *ME*

www.acici.org/aitic/documents/reports/reports65_eng.htm