

Les accords régionaux et l'OMC

Par Jean-Pierre LANDAU, conseiller financier, Mission économique et financière à Londres

Sur l'OMC et la régionalisation, il me semble intéressant de poser deux postulats. Tout d'abord, il est un fait que l'OMC n'aime pas la régionalisation. De fait, cette organisation fait tout, sinon pour l'empêcher, du moins pour l'encadrer. Cependant, l'OMC est impuissante à empêcher cette régionalisation. Ces deux points sont autant essentiels que créateurs de tensions.

L'OMC n'aime pas la mondialisation

Les raisons

En dehors des raisons économiques de ce rejet, l'OMC considère qu'un accord régional est économiquement moins bon qu'un accord mondial car la spécialisation qui en découle ne se base sur les avantages comparatifs des pays, mais plutôt sur les tarifs, les structures ou les protections régionales. A contrario, dans le commerce mondial, les pays se spécialisent dans leur domaine de prédilection, et non en fonction des tarifs appliqués à leurs exportations par leurs voisins ou partenaires. De ce fait, les théoriciens du commerce international considèrent qu'un pays se porte d'autant mieux que le système d'échange n'est pas discriminatoire. La clause de la notion favorisée est donc à la base du système multilatéral.

Or la régionalisation est une dérogation à cette clause. Un accord régional revêt à la fois un effet de création commerciale et un effet de détournement commercial. Le second effet peut conduire un pays pourtant plus cher et moins spécialisé qu'un autre à davantage vendre à un troisième pays pour peu que ce dernier applique des tarifs préférentiels aux exportations du premier pays. Parallèlement à cela, un abaissement simultané des barrières tarifaires crée de nouvelles possibilités de marchés. Il s'agit de l'effet de création commerciale.

L'entier débat théorique sur la régionalisation porte sur les ampleurs respectives de ces deux effets. Personne ne sait véritablement dans quel cas l'effet de détournement l'emporte sur l'effet de création, et vice-versa. Toutefois, dans sa philosophie, l'OMC a tendance à considérer que l'effet de création est inférieur, et que les accords régionaux ne sont pas favorables à l'expansion du commerce.

Il existe également des explications politiques au rejet par l'OMC des accords régionaux. Ainsi, les rapports de force politiques y pèsent davantage que dans les négociations multilatérales. Enfin, l'OMC abhorre les accords préférentiels régionaux en faveur des pays pauvres - ce qu'est par exemple l'accord de Cotonou, anciennement Convention de Lomé, en faveur des pays d'Afrique. L'objectif ultime des membres de l'OMC consiste bel et bien à obtenir la fin de ces accords dans des délais raisonnables. Il a donc fallu beaucoup de persuasion et de négociation pour que la Conférence de Doha confirme la dérogation explicite accordée dans le cadre de la Convention de Lomé.

Les manifestations

L'OMC pose des conditions extrêmement strictes à la réalisation de zones de libre-échange. Ainsi, pour être valide, ces accords doivent couvrir une partie très significative - voire majoritaire - des échanges entre les pays qui les concluent. Il n'est donc pas permis d'en exclure l'agriculture. Par conséquent, il est impossible de conclure un accord de libre-échange qui soit purement industriel. Cette condition gêne énormément la France - et l'Europe - vis-à-vis du Mercosur. Elle s'est également révélée très gênante avec l'Afrique du Sud. Ainsi, il est temps que nous déterminions à partir de quel moment les inconvénients agricoles d'une initiative l'emportent sur ses avantages commerciaux et politiques.

Par ailleurs, l'OMC émet des règles très strictes pour ce qui concerne les unions douanières - ce qu'est l'Union Européenne. Ainsi, au moment de leurs élargissements, des négociations ayant théoriquement pour objectif de vérifier que les accords de création commerciale ne l'emportent pas sur les effets de diversion doivent s'engager. Dans les faits, tout partenaire extérieur qui estime qu'il a été pénalisé par l'extension d'une union douanière est en droit de demander des compensations. Nombre des conflits qui ont impliqué les Etats-Unis ont vu le jour à l'occasion de tels élargissements. Les Américains ont toujours demandé des compensations. D'ailleurs, avant le dernier élargissement, quelques partenaires extérieurs se sont empressés de conclure des accords améliorant leur accès à des pays qui allaient adhérer à l'Union Européenne. Ces accès étant dorénavant restreints, il est fort probable que les pays signataires de ces accords demandent des comptes au travers de nouvelles négociations.

Enfin, les accords préférentiels régionaux conclus avec des pays pauvres nécessitent que des dérogations spécifiques soient accordées, ce qui n'est pas une mince affaire. De fait, s'il n'en tenait qu'à l'OMC, nous n'aurions pas assisté à la prolifération des accords régionaux ou bilatéraux à laquelle nous assistons aujourd'hui.

L'impuissance de l'OMC

Le régionalisme est un produit de l'impuissance de l'OMC

L'OMC est une institution complètement paralysée dès lors qu'il s'agit de mener des négociations. Un cycle de négociations multilatérales s'étend désormais sur cinq à sept ans. Or il est bien évident que durant ce laps de temps, le monde évolue. La règle de consensus devient de plus en plus difficile à obtenir pour des décisions extraordinairement complexes. L'OMC est tout de même la seule organisation internationale à vocation opérationnelle qui décide ainsi par consensus. Pascal Lamy, commissaire européen sortant, a plusieurs fois dénoncé le caractère archaïque des procédures de décision de l'OMC.

Cette organisation éminemment politique tend d'ailleurs à ressembler à l'ONU en cela que s'y forment des coalitions pas forcément fondées sur des communautés d'intérêts économiques, mais plutôt sur des communautés de projets politiques. En outre, l'expérience des dernières années a démontré qu'il était parfaitement impossible d'introduire, au sein de l'OMC, un thème - par exemple l'investissement ou la propriété intellectuelle - qui ne soit pas strictement limité au mandat commercial de l'organisation. Les tarifs industriels et les subventions agricoles ont beau constituer deux sujets d'une grande importance, il n'en demeure pas moins évident que l'intégration économique internationale recouvre d'autres aspects. De fait, les entreprises ont fini par nier toute pertinence à l'OMC. Alors qu'elles pourraient y évoquer leurs problèmes d'accès à des marchés, elles préfèrent se tourner vers leur gouvernement et utiliser la voie diplomatique pour résoudre ces problèmes.

Si elle souhaite redevenir ce qu'elle a vocation à être, l'OMC doit changer sa gouvernance et ses méthodes de fonctionnement, et acquérir la force de frappe politique, intellectuelle et économique qu'elle n'a pas à l'heure actuelle. Il n'y a pas si longtemps, le budget de l'OMC était inférieur au seul budget des frais de déplacement de la Banque Mondiale. L'OMC n'apparaît donc pas en mesure de traiter des sujets complexes avec beaucoup d'acteurs. Pourtant, de nombreux théoriciens de la négociation considèrent que les chances d'obtenir un compromis sont d'autant plus importantes qu'il y a de sujets de négociations. L'OMC préfère pourtant s'en tenir à un nombre très limité de débats. De fait, les problèmes se résolvent dans d'autres cadres, notamment le cadre bilatéral ou régional. D'ailleurs, nombre de spécialistes considèrent que la négociation multilatérale n'est qu'un maquillage à une négociation sur les subventions agricoles.

De nouvelles forces poussent à l'intégration régionale

Il est un phénomène dont nous n'avons qu'insuffisamment pris conscience, autant dans sa forme actuelle que dans ses potentialités futures. Il s'agit du commerce Sud/Sud, qui se développe bien plus rapidement que le commerce entre les pays du Nord et les pays du Sud. L'intégration commerciale des pays émergents va croissante. Ces pays opèrent déjà près de 50 % de leur commerce entre eux. Ils exportent de plus en plus de biens industriels et de services. De fait, ces pays traités comme une catégorie à part au sein de l'OMC trouvent un intérêt à se rapprocher les uns des autres. Il ne serait donc pas étonnant que nous voyions apparaître, ces prochaines années, des formes d'intégration régionale Sud/Sud. En effet, il semble nécessaire de définir un cadre juridique à ces échanges. Contrairement à ce que nous pourrions croire, plus de 60 % des actions visant à combattre le *dumping* sont enclenchés par des pays du Sud contre d'autres pays du Sud.

Par ailleurs, les facteurs d'intégration sont aujourd'hui principalement non-commerciaux. L'investissement et les mouvements de capitaux jouent un rôle beaucoup plus important dans l'intégration économique que les flux commerciaux. Les grands problèmes de régulation économique de la mondialisation - protection intellectuelle, normes sanitaires, environnement - ne relèvent pas strictement du domaine commercial. Or, puisqu'il est impossible d'aborder ces sujets à l'OMC, il sera nécessaire de trouver d'autres instances, par exemple régionales, pour poser le débat.

Enfin, nous avons longtemps pensé que l'intégration commerciale, parce qu'il arrive un moment où les chocs qui découlent du flottement imprévisible des taux de change deviennent trop brutaux et difficiles à absorber, présidait à l'intégration monétaire. La création du Système Monétaire Européen, dans les années 70, est née de ce constat, et les pays du Mercosur s'interrogent sur l'opportunité de prendre le même chemin. Toutefois, la problématique semble plus complexe en Asie. Les pays asiatiques sont aujourd'hui parvenus à quelque peu stabiliser leurs taux de change réels en les étalonnant par rapport au dollar. Ce n'est pas forcément une situation stable. Les pays d'Asie du Sud-est se demandent d'ailleurs s'il est bien opportun de laisser les Etats-Unis faire office d'intermédiaire financier dans cette zone. De fait, la question de l'émergence d'un marché autonome des capitaux en Asie tend à se poser.

Conclusion

En guise de conclusion, je terminerai par quelques réflexions très personnelles, donc éminemment contestables.

Je crois que l'Union Européenne évolue de plus en plus mal dans ce nouveau contexte international. L'Union Européenne est un modèle d'intégration régionale. Durant longtemps, sa gestion très active de ses relations régionales extérieures a été un facteur d'influence économique et politique incontestable. Aujourd'hui, l'Europe semble totalement paralysée, alors que les

Etats-Unis concluent d'innombrables accords de libre-échange. A ce titre, la conclusion de l'accord de libre-échange avec le Maroc a constitué, en Europe, un choc politique extrêmement désagréable.

Nous avons peu à peu laissé s'installer à Bruxelles une idéologie dominante considérant qu'il fallait jouer à plein la carte du multilatéralisme. Nous en payons le prix vis-à-vis de l'Afrique, puisque les accords préférentiels sont désormais aussi mal vus à Bruxelles qu'à Genève. De plus, l'Europe est totalement inerte en matière d'initiative régionale.

Certes, nous pouvons considérer que cela nous arrange, car nombre d'accords régionaux que l'Union Européenne pourrait passer comportent des concessions agricoles que nous ne souhaitons pas faire. J'ai toujours pensé qu'il s'agissait d'une attitude contraire à nos intérêts. Il me semble hautement préférable de faire des concessions agricoles à des pays extrêmement demandeurs d'un rapprochement avec l'Europe car effrayés par l'instauration d'une zone de libre-échange avec les Etats-Unis, plutôt que de faire de telles concessions dans un cadre multilatéral, ce qui ne pourra que profiter à des pays comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou le Canada.

Je suis frappé et consterné de constater que depuis trois ans, l'Europe n'ait pas été capable de développer une véritable stratégie alternative au développement économique et politique des régions qui nous entourent. Il est donc fort regrettable que ce soit l'administration Bush qui ait lancé l'idée d'une zone de libre-échange avec le Moyen-Orient. L'Europe aurait dû prendre cette initiative. Elle a préféré consacrer son énergie à la reprise des cycles de négociations de l'OMC. Je ne suis pas certain que nous ayons les bonnes priorités. Je ne suis pas non plus certain que l'Europe possède une diplomatie commerciale et économique suffisamment active et imaginative.