

L'organisation mondiale du commerce (OMC) dans la gouvernance mondiale

Tanocrède Voiturez (Cirad-Iddri)

Commerce international – Séance du 6 novembre 2006

Plan

1. Contexte politique : 7 caractéristiques de la période
2. Pourquoi une gouvernance mondiale en matière de commerce est-elle nécessaire?
3. Sur quelles règles et instances reposent-elles?
4. Quelques controverses

1. Contexte politique

Contexte politique

- Première caractéristique de la période : la refondation des politiques publiques
 - Contestation externe des politiques agricoles du Nord (« la Pac étrangle les pays pauvres »)
 - Contestation interne de ces politiques (« la PAC profite aux producteurs les plus riches »)
 - Besoin de politiques (« policy space ») revendiqué au Sud

Contexte politique

- Deuxième caractéristique de la période : la refondation des politiques est accompagnée, sinon provoquée, par l'OMC
 - ➔ Réforme de la PAC dans l'anticipation des négociations commerciales actuelles
 - ➔ Une réforme en conformité avec l'OMC : baisse des droits de douane, suppression des subventions à l'export, découplage

Contexte politique

- Troisième caractéristique de la période : une contestation de l'OMC qui depuis Seattle est passée de « stop the WTO » à « rebalance the WTO »
 - ➔ La contestation la plus spectaculaire à Hong-Kong est limitée à des lobbys (fermiers sud coréens, producteurs de textile européens...)
 - ➔ Les revendications d'un accès accru (ou privilégié) des produits agricoles des PED aux marchés extérieurs se sont imposées, relégitimant les bienfaits de l'échange (de la Banque Mondiale à Oxfam)



WORLD TRADE
ORGANIZATION



Contexte politique

- Quatrième caractéristique de la période : le rapprochement de la science (*academics*) et de la société civile dans la construction de plaidoyers et d'arguments de négociation
 - ➔ Ex : Mise à contribution d'économistes de renom tels que Stiglitz et Rodrik dans les argumentaires d'Oxfam
 - ➔ Inversement Stiglitz dans « Fair Trade for All » (Stiglitz, 2005) appuie ses analyses et recommandations sur des rapports d'Oxfam ou du Third World Network

Contexte politique

- Cinquième caractéristique de la période : la science économique ainsi mobilisée est dans une écrasante proportion des contributions de lobbying à l'OMC l'économie néo-classique, décrite en France comme « libérale »
 - ➔ De l'intérêt de comprendre ce que cette théorie dit et ne dit pas sur l'échange et les politiques publiques agricoles
 - ❖ Ex : comment se mesurent exactement, et sur la base de quelles hypothèses, les « gains de bien-être » estimés après libéralisation

Contexte politique

- Sixième caractéristique de la période : il existe un consensus pour dire que les échecs passés des conférences ministérielles de l'OMC reposent sur trois facteurs
 - ➔ Le dossier agricole, verrouillé par les pays riches
 - ➔ La faible implication des PED dans l'élaboration des textes
 - ➔ Le peu d'impact sur le développement du cycle précédent (Uruguay, 1986-1994).
- Le cycle de Doha doit donc être « un cycle du développement »

Contexte politique

- Septième caractéristique de la période : il existe une divergence sur ce que pourrait être un accord commercial « bon pour le développement »
 - Bon « pour les pays en développement »?
 - ❖ Problème : pas de critère de définition de ces derniers à l'OMC.
 - Bon dans la mesure où il octroie aux PED davantage que ce qu'ils peuvent donner?
 - ❖ Problème : « combien » doivent-ils recevoir en plus de ce que chacun doit recevoir sur une base de réciprocité?
 - Bon dans la mesure où il est « moins bon » pour les pays riches?
 - ❖ Problème : sur quel critère établir la répartition de l'effort consenti par ces derniers?

Questions structurant les prochains cours

- Question 1 : à quoi sert l'OMC ?
- Question 2 : quelles sont ses règles et ses principes?
- Question 3 : qu'est-ce que les PED peuvent attendre d'un accord multilatéral de libéralisation commerciale?
- Question 4 : quelles pistes après Hong-Kong?

2. Pourquoi une gouvernance mondiale en matière de commerce est-elle nécessaire?
(à quoi sert l'OMC?)

A quoi sert l'OMC?

Trois réponses

- Les historiens :
 - Réponse 1 : « A éviter la guerre »
- Les économistes « libéraux » :
 - Réponse 2 : « A éviter les représailles entre grands pays »
 - Réponse 3 : « A contrebalancer le poids des lobbys protectionnistes »
- (Les économistes « marxistes » :
 - A enrichir le grand capital)

Eviter la guerre

- Un protectionnisme conflictogène

- Protectionnisme et souverainisme (unilatéralisme) étroitement associés à la crise des années 1930s

- ❖ Le repli protectionniste de l'entre-deux guerres

- ⇒ Smoot-Hawley Tariffs (1930)

- ⇒ La préférence pour l'Empire (Ottawa, 1932)

Droits de douane moyens

	1913	1925	1931	1952
France	14	9	38	19
Allemagne	12	15	40	16
Italie	17	16	48	24
RU		4	17	17
Etats-Unis	32	26	35	9

Irwin, 1995 : 138

Eviter la guerre

→ Protectionnisme et souverainisme (unilatéralisme) étroitement associés à la guerre

- ❖ “Smooth-Hawley tariff of 1930 is to commerce what the Munich agreement of 1938 is to peace” (Pastor, 1983 : 161)
- ❖ “Unhampered trade dovetailed with peace ; high tariffs, trade barriers, and unfair economic competition, with war.” (Cordell Hull, 1948).

Eviter la guerre

- Il s'agit à la fin des années 1940s de revenir à l'idée de Montesquieu selon laquelle
 - ❖ « L'effet naturel du commerce est de porter à la paix » (L'esprit des Loix, 1748).
- Freer trade “might create a reasonable chance for lasting peace” (Cordell Hull, 1948).

Eviter la guerre

- Un marché libre lui-même générateur de crises
 - Séquelles de la crise économique de 1929, dont l'origine se rencontre sur un marché boursier, marché « libre » proche de celui des manuels d'économie
 - ❖ « Assuredly nothing can be more inefficient than the present system by which the price is always too high or too low and there are frequent meaningless fluctuations in the plant and labour force employed” [Keynes J.M. (1938)].
 - L'enjeu à la fin des années 1940s est d'organiser la « paix commerciale » en stabilisant l'échange

Eviter la guerre

- Deux visions concurrentes s'affrontent
 - Un commerce international organisé (résidu de l'équilibre domestique entre offre et demande)
 - ❖ Coordination multilatérale du protectionnisme (USDA)
 - Une réunification graduelle du marché mondial par la libéralisation des échanges
 - ❖ Coordination multilatérale des politiques de libéralisation (US State Department)
- Les deux projets sont défendus en 1947 à la Conférence de la Havane sur le Commerce et l'Emploi où doit être créée l'Organisation internationale du commerce (OIC)

Eviter la guerre

- L'OIC est ambitieuse, puisqu'elle doit proposer un cadre de régulation multilatérale en matière de :
 - Travail
 - Commerce de biens & services
 - Investissements
- Le premier projet (coordonner les protectionnismes) échoue, simplement mentionné dans la Charte de la Havane (1948), relique avec le Gatt (1948) d'une ambitieuse OIC qui ne verra jamais le jour
- Le second projet – libéralisation progressive – est validé dans un format réduit (Gatt), à l'exception entre autres du commerce agricole.

Eviter la guerre

- A la question : « Pourquoi instaurer le GATT puis créer l'OMC? » une première réponse semble donc être : « pour éviter le protectionnisme, facteur de crises et de conflits »
- Cette réponse ne dit pas pourquoi les pays *tendent* vers le protectionnisme,
- ni pourquoi il est nécessaire d'organiser au sein d'une instance multilatérale la libéralisation des échanges auxquels les pays devraient, en vertu des avantages comparatifs (AC), spontanément adhérer.

Eviter les représailles

- La théorie des AC prédit un gain net à qui libéralisera unilatéralement ses échanges
- A l'inverse, la théorie prédit une perte domestique nette à qui protégera son économie
- Un accord multilatéral contraignant a cette étrange vertu de *contraindre* les pays à poursuivre leur intérêt propre. Pourquoi? L'OMC est-elle donc facultative?

Eviter les représailles

- L'OMC est-elle donc facultative?

- A quelle logique économique renvoient :

- ❖ « les concessions réciproques »?

- ❖ « la non discrimination » (clause de la nation la plus favorisée, traitement national)?

- ❖ les sanctions ? (organe de règlement des différends)

- Une lecture trop rapide des AC incite à répondre « oui, l'OMC est facultative »

Eviter les représailles

- Tout ce qui précède est vrai dans le cas de petits pays (sans influence sur les prix) mais faux dans le cas de grands pays (influençant les prix par leurs échanges)
 - Il n'existe pas alors de gain systématique à la libéralisation unilatérale
 - La politique optimale est une politique protectionniste (le droit de douane dit « optimal » est non nul sur certains produits)

Eviter les représailles

- La politique optimale protectionniste déprécie les prix, réduit les dépenses d'importation, mais nuit aux partenaires commerciaux par la réduction de leurs recettes d'exportation
- Les partenaires commerciaux du grand pays A ne pourront mettre un terme au protectionnisme destructeur (pour eux-même) de ce pays qu'en devenant à leur tour un « grand pays » et en maniant la représaille tarifaire

Eviter les représailles

- De représaille en représaille, les pays atteignent des niveaux de protection disproportionnés (« non optimaux ») et destructeurs de bien-être
- Un accord devient indispensable pour ramener les pays à une situation sans représaille, c'est-à-dire sans protectionnisme
- L'accord de libéralisation multilatérale (la « gouvernance ») permet à *chaque* pays d'atteindre une situation qui lui est favorable mais qu'il ne peut prendre le risque d'atteindre seul.

Eviter les représailles

- Comment? En assurant à chacun la coopération des autres, ie en fournissant la certitude
 - ❖ qu'aucun pays n'est lésé (« concessions réciproques », « non discrimination »)
 - ❖ Qu'aucun pays ne trichera (règlement des différends)

Eviter les représailles

→ Deux implications

- ❖ Le multilatéralisme commercial est fondamentalement une affaire de grands pays (« désarmement tarifaire »)
- ❖ Il ne peut être effectif sans sanctions
- ❖ Ces sanctions elles-mêmes ne peuvent être mises en place que par les grands pays (le Burkina Faso a-t-il intérêt à taxer les importations américaines en représailles légales contre les subventions américaines au coton?)

Contrebalancer le poids des lobbys protectionnistes

- ➔ La dernière réponse réside dans la contrainte externe qu'apporte l'OMC aux gouvernements souhaitant surmonter le pouvoir des lobbys protectionnistes (y compris dans un « petit pays »)
 - ❖ La libéralisation multilatérale donne aux lobbys exportateurs soucieux d'obtenir des concessions de la part des pays partenaires, un pouvoir qu'ils n'auraient pas sans le régime de concessions réciproques
 - ❖ Le gouvernement s'appuie sur ces lobbys exportateurs pour réformer ses politiques protectionnistes
 - ☰ Cf échec des politiques d'ouverture commerciale des Démocrates au XIXe siècle, jusqu'au Reciprocal Trade Agreement Act (1934)

Contrebalancer le poids des lobbys protectionnistes

→ L'échec des politiques d'ouverture commerciale des Démocrates au XIXe siècle, jusqu'au Reciprocal Trade Agreement Act (1934)

1860-1932 : L'alternance Démocrates-Républicains profite au protectionnisme

Réduction tarifaire	1894	1913	Démocrates
Accroissement tarifaire	1897	1921	Républicains

3. Sur quelles règles et instances repose la gouvernance commerciale ?

Le fonctionnement de l'OMC

- Une organisation multilatérale permanente
- Deux instances qui regroupent tous les membres
 - L'instance suprême : la Conférence ministérielle
 - La gestion au quotidien : le Conseil général
- Un Organe de règlement des différends (ORD) chargé de faire respecter les règles des différents accords
- Règle de décision : un pays, une voix, et le consensus

Les 5 principes de l'OMC

- La non discrimination
 - clause de la nation la plus favorisée (NPF)
 - ❖ tout pays doit accorder à ses partenaires ce qu'il accorde à son partenaire privilégié
 - La clause du traitement national (TN)
 - ❖ même traitement pour des produits similaires importés et locaux
- La réciprocité
 - chaque pays accorde des avantages équivalents à ceux reçus de ses partenaires
- Sanctions (ORD)
- Transparence (Trade Policy Review Mechanism)
- Sauvegarde et dérogations

Structure de l'OMC

- Une organisation multilatérale permanente – contrairement au Gatt
- Deux instances qui regroupent tous les membres
 - L'instance suprême : la Conférence ministérielle
 - La gestion au quotidien : le Conseil général
- 3 grands accords : les biens (GATT), les services (GATS), la propriété intellectuelle (TRIPS)
- Un Organe de règlement des différends (ORD) chargé de faire respecter les règles des différents accords

Umbrella

AGREEMENT ESTABLISHING WTO

Goods

Services

**Intellectual
property**

Basic principles

GATT

GATS

TRIPS

*Additional
details*

Other goods
agreements and
annexes

Services annexes

*Market access
commitments*

Countries'
schedules of
commitments

Countries'
schedules of
commitments
(and MFN
exemptions)

*Dispute
settlement*

DISPUTE SETTLEMENT

Transparency

TRADE POLICY REVIEWS

Source : WTO (2003), *Understanding the WTO*.

The 'additional details'

These agreements and annexes deal with the following specific sectors or issues:

For **goods** (under GATT)

Agriculture (AA)

Health regulations for farm products (SPS)

Textiles and clothing (ATC)

Product standards (TBT)

Investment measures (TRIMs)

Anti-dumping measures

Customs valuation methods

Preshipment inspection

Rules of origin

Import licensing

Subsidies and countervailing-measures

Safeguards

For **services** (the GATS annexes)

Movement of natural persons

Air transport

Financial services

Shipping

Telecommunications

WTO(2003). Understanding the WTO. 3rd Edition : 22 (clic on the link).

WTO structure

[\(clic on the link\)](#)

Des décisions à l'unanimité

- Mais le vote reste possible
 - Une *interprétation* d'un Accord peut être adoptée à la majorité des $\frac{3}{4}$ des membres
 - La Conférence Ministérielle peut suspendre une obligation appliquée à un des membres au terme d'un Accord à la majorité des $\frac{3}{4}$
 - Un amendement peut être apporté à une clause d'un Accord à la majorité des $\frac{2}{3}$ (selon les clauses)
 - L'admission d'un nouveau membre requiert la majorité des $\frac{2}{3}$ de la Conférence Ministérielle (ou du Conseil Général entre deux Conférences)

4. Quelques controverses

Les controverses

- Sur les instances
 - Légitimité des experts sollicités dans les panels de l'ORD et fonctionnement de l'ORD lui-même
- Sur les règles
 - L'érosion des non-discriminations
 - ❖ L'UE n'applique le droit de douane NPF qu'à 11 pays partenaires
 - Les sauvegardes : accessibles aux pays du Sud?
- Sur les compétences
 - Inflation des domaines de compétence (droit de propriété intellectuelle, marchés publics, investissements...)
 - Empiètement sur la « souveraineté nationale » (social fabric, cf Lamy 2004)?
- Sur la finalité
 - Libéraliser pour quoi faire?