

Heydon, K. (2006-01-18), « Quels sont les enjeux après la conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong ? », Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/624127613604>



Quels sont les enjeux après la conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong ?

Ken Heydon

La version originale de ce document a été publiée comme suit :

Heydon, K. (2006-01-18), "After the WTO Hong Kong Ministerial Meeting: What is at Stake?", *OECD Trade Policy Papers*, No. 27, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/853571145320>

OCDE



OECD

**Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale
n° 27**

**QUELS SONT LES ENJEUX APRÈS LA
CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE DE L'OMC À
HONG KONG ?**

de
Ken Heydon

RÉSUMÉ

La conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue en décembre 2005 à Hong Kong a permis quelques avancées du Programme de Doha pour le développement, mais il reste beaucoup à faire, en particulier pour fixer les modalités des négociations sur l'agriculture et sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, et pour donner plus d'épaisseur à l'AGCS. En outre, les progrès réalisés sont à nuancer, qu'il s'agisse de la réponse apportée aux préoccupations des producteurs africains de coton ou de l'amélioration de l'accès aux marchés pour les produits des pays les moins avancés. Compte tenu de ce qu'il reste à accomplir, il n'est pas certain que les nouvelles échéances fixées seront respectées ni que le Programme de Doha pour le développement sera achevé en temps voulu. Un ralentissement de la dynamique de libéralisation multilatérale peut avoir de nombreuses conséquences ; les analyses réalisées par l'OCDE montrent que l'ampleur des opportunités perdues pourra être considérable et que le système commercial multilatéral risque d'être soumis à des tensions systémiques. Les pays en développement seraient alors parmi les principaux perdants. Pour aller de l'avant, il faudra envisager les politiques commerciales dans un contexte plus large au niveau intérieur, en reconnaissant que l'ouverture du marché est plus efficace lorsqu'elle est appuyée par des politiques macroéconomiques solides, des marchés de l'emploi souples, une culture de la concurrence et des institutions fortes. En se plaçant dans cette perspective, il est possible de promouvoir la réforme des échanges en l'envisageant comme un outil indispensable de la croissance et du développement plutôt que comme une concession.

Mots clés : développement, croissance, ajustement structurel, agriculture, coton, services, marchandises, facilitation des échanges, libéralisation, négociation des modalités, obstacles aux échanges, régionalisme, macroéconomie, marché du travail

REMERCIEMENTS

Cette étude, réalisée par Ken Heydon, de la Direction des échanges de l'OCDE, est publiée sous sa responsabilité. Elle est disponible sur le site web de l'OCDE à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/trade>.

Copyright OCDE 2006

Toute demande de reproduction ou de traduction totale ou partielle de ce document doit être adressée au :

Chef du Service des publications de l'OCDE, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Quels sont les enjeux après la conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong ? Ken Heydon ¹

Rester sur les rails

Une semaine avant la conférence de Hong Kong, Guy de Jonquieres, journaliste au Financial Times, a déclaré que l'on pouvait parier deux choses : premièrement, que la conférence ne permettrait pas de sortir des impasses qui subsistent dans des domaines essentiels ; et deuxièmement, qu'elle serait considérée comme un succès ! Il avait raison sur le premier point, et peut-être à moitié sur le deuxième. Au moins, le train est resté sur les rails.

En fait, le tableau n'est pas si sombre. Des progrès ont été réalisés pendant la période qui a précédé la conférence et au cours de la conférence elle-même. Examinons d'abord la période de préparation de la conférence :

- Dans son rapport, M. Crawford Falconer, président des négociations sur l'agriculture, l'un des secteurs les plus problématiques, fait remarquer que les pays membres ont fait « des progrès réels et importants ». Le rapport fait état de la convergence obtenue sur les règles relatives aux crédits à l'exportation et de l'adoption d'une hypothèse de travail de quatre fourchettes pour la structuration des abaissements tarifaires.
- Dans le domaine de la facilitation des échanges, le rapport du président du groupe de négociation – seul rapport approuvé par les membres avant la conférence – signale, à juste titre, que « des progrès appréciables ont été accomplis dans tous les domaines visés par le mandat ».
- A la veille de la conférence, les membres de l'OMC sont convenus de modifier l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) afin de permettre aux pays qui n'ont pas les capacités suffisantes pour fabriquer des produits pharmaceutiques d'importer des versions génériques de médicaments se trouvant encore sous licence.
- Au même moment, le Japon a annoncé le lancement d'un programme de 10 milliards d'USD destiné à promouvoir les exportations des pays pauvres. En outre, l'UE s'est engagée à porter ses dépenses annuelles d'aide aux échanges à 2 millions d'EUR en 2010.
- La base de données OCDE-OMC sur le renforcement des capacités permet de savoir que, depuis le lancement du Programme de Doha pour le développement, l'aide totale aux échanges s'est accrue régulièrement pour atteindre 3 milliards d'USD en 2004.

Que dire de la conférence elle-même ? Entrons maintenant dans le vif du sujet.

La conférence ministérielle de Hong Kong a effectivement permis d'obtenir quelques avancées.

Dans le domaine de l'**agriculture**, des progrès ont été enregistrés sur des questions relevant des trois piliers. En matière d'accès au marché, le texte révisé de la Déclaration ministérielle formalise l'« hypothèse de travail » sur la structuration en quatre fourchettes des abaissements tarifaires des membres, avec des réductions plus fortes sur les taux les plus élevés. En matière de soutien interne, le texte confirme l'« hypothèse de travail » de trois fourchettes pour la

¹ Ce document a été présenté par Ken Heydon au Groupe d'économie mondiale de l'Institut d'études politiques de Paris, le 20 décembre 2005. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne sont pas nécessairement partagées par les membres de l'OCDE.

classification de la mesure globale du soutien. L'UE se situerait dans la fourchette supérieure, les États-Unis et le Japon dans la fourchette intermédiaire et tous les autres pays dans la fourchette inférieure. Le texte précise en particulier que la réduction globale du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges doit être supérieure ou égale à la somme des réductions du soutien de la catégorie orange, de la catégorie bleue et du soutien *de minimis* (exempté). Il sera ainsi plus difficile aux pays de se contenter de reclasser les subventions pour échapper aux engagements de réduction. En matière de concurrence à l'exportation, le texte préconise « l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les formes de mesures à l'exportation d'effet équivalent » pour la fin de 2013, en précisant qu'une partie substantielle de ces mesures devra être éliminée pour la fin de la deuxième moitié de la période de mise en œuvre.

Les débats sur le **coton** constituaient pour beaucoup l'épreuve de vérité de la conférence de Hong Kong. L'accord qui a été trouvé prévoit que les pays développés accorderont un accès en franchise de droits et sans contingent aux pays les moins avancés à compter de la fin des négociations du Cycle de Doha. Les pays développés (c'est-à-dire les États-Unis) élimineront les subventions à l'exportation en 2006. Le texte prévoit aussi des réductions plus rapides et plus ambitieuses des subventions internes à la production de coton ayant des effets de distorsion des échanges que celles qui seront obtenues dans le cadre de la formule générale s'appliquant aux subventions internes à l'agriculture.

En matière d'**accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA)**, les pays membres adoptent une formule « suisse » de réduction des droits de douane, prévoyant des baisses plus importantes sur les taux de droit les plus élevés. Chose importante, le texte préconise un niveau d'ambition comparativement élevé en ce qui concerne l'agriculture et l'AMNA, en précisant que cette ambition doit être réalisée d'une manière équilibrée et proportionnée et conformément au principe du traitement spécial et différencié.

En outre, un accord essentiel sur le plan du développement a été conclu sur le principe d'un accès durable en franchise de douane et sans contingent des exportations des **pays les moins avancés**, d'ici 2008, dans les pays développés et les pays en développement qui se déclarent en mesure de le faire.

Le chemin à parcourir est encore long

Malgré ces progrès, il reste globalement un énorme travail à faire. En outre, les résultats obtenus sont à certains égards moins concluants qu'ils ne le paraissent à première vue.

Dans le domaine de l'agriculture, les questions des « modalités de base », des formules de réduction des droits de douane et des subventions sont restées en suspens. Cette tâche, initialement à l'ordre du jour de la conférence de Hong Kong, est maintenant différée jusqu'au 30 avril 2006, les projets de listes devant être présentés au plus tard le 31 juillet 2006. On peut citer en particulier les questions pour l'instant impossibles à résoudre des seuils de libéralisation à appliquer aux pays développés et en développement, du traitement des produits sensibles, des « produits spéciaux » désignés comme tels par les pays en développement, du mécanisme de sauvegarde spéciale, ainsi que des règles sur l'aide alimentaire, qui équivaut pour l'UE à une subvention à l'exportation, des crédits à l'exportation et des pratiques des entreprises commerciales d'État.

En ce qui concerne le coton, il semble qu'il faudra d'abord s'entendre sur les réductions globales des subventions agricoles internes et les calendriers de mise en œuvre avant d'aborder les

réductions ambitieuses et rapides à obtenir sur les subventions au coton. Il faudra renoncer aux « premiers résultats » qui devaient être obtenus dans un délai plus court. Rappelons qu'aux États-Unis, les subventions internes représentent de 80 % à 90 % du soutien total au coton.

Dans le domaine de l'AMNA comme dans celui de l'agriculture, les modalités de base doivent encore être négociées, dans les mêmes délais, y compris la question délicate du nombre de coefficients à définir dans la formule suisse, le sens de l'expression « une réciprocité qui ne soit pas totale » pour les pays en développement, l'élaboration d'initiatives sectorielles et le traitement de l'érosion des préférences.

Dans le domaine des services, il semble que l'on ait enregistré un recul. Le nouveau texte n'oblige plus les membres à engager des négociations multilatérales d'accès au marché, mais prévoit simplement qu'ils doivent « examiner ces demandes ». Pour que l'AGCS progresse véritablement, il faudra intensifier les négociations fondées sur les demandes et les offres, et les compléter par des actions dans le cadre de groupes plurilatéraux aux intérêts sectoriels communs, pour aboutir à des engagements multilatéraux. On pourra se servir des approches adoptées dans les accords sur les télécommunications de base et sur les services financiers et envisager des objectifs chiffrés sous une forme ou sous une autre. Aucune de ces idées n'a été émise à Hong Kong.

Même dans le domaine de la facilitation des échanges, de nombreuses questions ont été laissées en suspens. Les modalités de négociations avaient été approuvées pour l'essentiel avant la conférence, mais les pays en développement ne sont pas prêts à passer à la rédaction des dispositions juridiques de fond de l'accord, avant que la question de l'assistance technique et du renforcement des capacités n'ait progressé. En outre, des éclaircissements sont nécessaires sur le lien qui s'établirait entre les engagements des pays en développement et certains aspects comme leurs besoins de développement ou leurs capacités de mise en œuvre.

Enfin, l'engagement pris pour favoriser l'accès aux marchés des produits des pays les moins avancés est affaibli par le fait qu'il ne concerne que 97 % au moins des produits originaires des PMA (définis au niveau de la ligne tarifaire) et qu'il n'a pas été fixé d'échéance quant à son application progressive. La réserve de 3 % représente 330 lignes tarifaires environ, ce qui, dans certains pays, risque de priver tous les produits d'un accès aux marchés – les restrictions seraient certainement très sévères sur des produits comme les textiles originaires du Bangladesh ou du Cambodge.

Les négociations à venir seront d'autant plus difficiles que les blocages qui existaient avant la conférence de Hong Kong persistent. Comme l'a dit un sénateur des États-Unis, les négociateurs se sont contentés de pousser la balle un peu plus loin. Il est particulièrement préoccupant que certaines parties (comme l'UE) déclarent qu'elles ne feront rien de plus pour l'agriculture tant que d'autres n'auront pas évolué sur les services et l'AMNA, tandis que d'autres (dont certains pays en développement) tiennent le discours inverse. Il existe aussi des impasses à l'intérieur de secteurs particuliers, comme celui des services, dans lequel les demandes des pays en développement concernant le mode 4 (mouvement des personnes physiques) sont en concurrence avec les attentes des pays développés concernant le mode 3 (présence commerciale). Les impasses ne correspondent pas uniquement à des divergences entre le nord et le sud. Dans le secteur agricole, les demandes de certains pays de l'OCDE (en particulier les États-Unis) qui souhaiteraient que d'autres (en particulier l'UE) en fassent davantage dans le domaine de l'accès aux marchés, font écho à celles que certains (en particulier l'UE) formulent pour que d'autres (comme les États-Unis) fassent des efforts pour réglementer l'aide alimentaire.

Pourquoi est-il si difficile de progresser ?

L'une des raisons avancées est celle de la complexité. Le programme de travail est trop chargé, estiment certains. Il est vrai que le cycle en cours, à la différence des cycles successifs du GATT, fait intervenir de véritables négociations sur l'agriculture, sur l'ouverture des marchés aux échanges de services, et sur l'examen de la facilitation des échanges, seule question de Singapour qui reste au programme des négociations.

On peut dire que cette complexité est compensée aujourd'hui par la plus grande diversité des pays qui participent aux négociations, puisque les pays en développement et les économies en transition y prennent maintenant une part plus active. L'éventail des acteurs est sans aucun doute plus large que pendant le Cycle d'Uruguay, et le G20, qui comprend le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, joue un rôle déterminant dans la défense des intérêts des pays en développement, en particulier dans le domaine de l'agriculture.

Même si la réalisation des objectifs du Programme de Doha pour le développement semble dépendre avant tout de la capacité globale des États-Unis et de l'Union européenne à s'entendre au préalable, il est significatif que le moteur véritable des négociations – malgré quelques ratés – ait été la « nouvelle Quadrilatérale » composée des États-Unis, de l'Union européenne, de l'Inde et du Brésil, et complétée à l'occasion par l'Australie, avec laquelle elle formait le groupe des « cinq parties intéressées ». Après tout, c'est ce groupe qui est à l'origine de l'Ensemble de résultats de juillet 2004, qui a donné un nouvel élan au Cycle de Doha. A plusieurs reprises, les cinq parties intéressées se sont jointes au Japon pour former le G6.

A ce noyau s'ajoutent le G90, qui rassemble les pays en développement plus pauvres et le G10, qui défend les intérêts des importateurs de produits agricoles. Il existe aussi tout un éventail de groupes d'intérêts particuliers qui portent des noms magnifiques comme « les Amis des poissons » ou les « Très chers amis des services ».

L'une des évolutions intéressantes observées à Hong Kong est celle du G20, qui a cherché à faire cause commune avec le G90 en défendant les intérêts des pays en développement.

Cette complexité et cette diversité plus grandes, ainsi que le rôle négatif joué par de nombreuses organisations non gouvernementales, ont peut-être contribué aux blocages auxquels ont dû faire face les membres de l'OMC au cours des préparatifs et pendant la conférence de Hong Kong.

Mais les blocages peuvent aboutir à des compromis, qui sont l'essence même des négociations commerciales multilatérales ; l'argument de la complexité ne me convainc pas tout à fait.

Le problème de fond est qu'il manque la volonté politique nécessaire pour surmonter les problèmes techniques et faire face à certaines tensions que risquent de créer les difficultés d'ajustement à court terme. Et la raison profonde de ce manque de volonté politique est le sentiment d'opposition à la mondialisation qui s'est répandu parmi les populations des économies industrialisées avancées qui élisent nos dirigeants politiques.

Ce qu'il reste alors est un mélange de peur et de suffisance : de la peur du côté de ceux qui se sentent vulnérables face au changement, et de la suffisance du côté des pouvoirs publics, tentés de croire que les échanges et les investissements vont continuer de s'accroître, quoi qu'il arrive, ou n'arrive pas, à l'OMC. Une certaine suffisance caractérise aussi les entreprises, qui se sont beaucoup moins engagées que pendant le Cycle d'Uruguay, et pensent peut-être, à tort, qu'elles peuvent obtenir ce qu'elles veulent dans le cadre de contrats bilatéraux.

Ces observations ne valent pas seulement pour la conférence de Hong Kong. Les mêmes forces étaient en jeu à Cancun, il y a deux ans, et risquent de subsister encore quelque temps.

Les risques pour l'avenir – un système commercial multilatéral affaibli ?

Une nouvelle échéance a été fixée au 30 avril. Mais le succès ne sera pas plus assuré à cette date qu'à la conférence de Hong Kong, et le calendrier devient serré. S'il n'est pas conclu d'accord sur les modalités fondamentales fin avril, il sera très difficile de mener à bien le processus complexe qui doit permettre d'achever et de négocier des calendriers effectifs de libéralisation en temps voulu, de façon à conclure les négociations à la fin de l'année. Et si cette échéance n'est pas respectée, il sera alors très difficile de conclure le Programme de Doha pour le développement avant l'expiration de la procédure de négociation rapide (Autorité de promotion du commerce) à la mi-2007. Une telle situation pourra à son tour se traduire par une période prolongée de dérive, car il est improbable – après l'expérience éprouvante de la négociation de l'Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis (CAFTA) – que la procédure de négociation rapide soit renouvelée.

La nature a horreur du vide. Si l'action multilatérale marque le pas, d'autres initiatives prendront le relais. Les accords bilatéraux et régionaux vont se multiplier à un rythme plus rapide encore que ces dernières années, et des accords multilatéraux portant sur des secteurs ou des disciplines particulières seront conclus.

Ces dix dernières années, près de 200 accords commerciaux régionaux (ACR) ont été notifiés à l'OMC. Pour la seule année 2004, 33 nouveaux accords ont été notifiés, et on en comptait déjà 20 au premier semestre de 2005.

L'anecdote est saisissante. Dès la fin de la conférence ministérielle de Cancun, achevée soudainement sur un échec, les Mexicains, qui accueillaient la réunion, ont commencé de négocier un accord bilatéral avec leurs homologues coréens. A Hong Kong, le ministre égyptien du commerce a profité de la tribune internationale offerte par la conférence ministérielle pour annoncer son projet d'accord de libre-échange avec les États-Unis.

Faut-il s'inquiéter d'un affaiblissement du système commercial multilatéral ? Examinons ce qui est en jeu.

Quelle est l'ampleur des enjeux ?

Il me semble que les enjeux sont importants, mais il faut veiller à ne pas exagérer les coûts, du moins à court terme. Si le système multilatéral marque le pas, le monde ne va pas s'écrouler. Les exploitations agricoles, les usines et les prestataires de services continueront de produire, les échanges internationaux et les investissements de s'accroître. D'après la dernière édition des Perspectives économiques de l'OCDE, les échanges mondiaux ont augmenté de 7.3 % en 2005, et devraient, selon les estimations, s'accroître de 9.1% en 2006.

Mais l'affaiblissement du système commercial multilatéral aura un coût, qui se présentera sous deux aspects : des opportunités perdues et des tensions systémiques

Des opportunités perdues

Seul un processus complet de négociations multilatérales, permettant un équilibre optimal entre préoccupations politiques et économiques, permettra de tirer tous les avantages de l'ouverture des marchés et du renforcement des règles. Examinons les gains de bien-être que pourra apporter la réalisation des objectifs du Programme de Doha pour le développement, et le prix d'un éventuel échec, dans les quatre domaines fondamentaux de négociation – agriculture, accès aux marchés pour les produits non agricoles, services et facilitation des échanges – en mettant l'accent sur les intérêts des pays en développement. Après tout, il s'agit du Programme de Doha pour le *développement*.

Agriculture. L'évaluation des avantages à tirer de la libéralisation des échanges agricoles a fait l'objet de nombreux travaux, ce qui, cependant, ne garantit aucunement la justesse des prévisions établies.

Les spécialistes ont en fait revu à la baisse leurs estimations des gains attendus sur ce plan, en particulier pour les pays en développement, en tenant mieux compte de la situation des importateurs nets de produits alimentaires, des effets de l'érosion des préférences et du fait que la baisse des taux consolidés ne se traduira pas par des baisses équivalentes des taux appliqués. Il est particulièrement important d'introduire dans l'équation les effets sur les importateurs nets de produits alimentaires, car les projections concernant les marchés montrent que les pays en développement, et en particulier les moins avancés, devront faire face à une augmentation de leurs importations nettes de produits agricoles.

Cette réévaluation a fait apparaître plus clairement qu'un petit groupe seulement de pays en développement tirera profit de la libéralisation des échanges agricoles, et que le Brésil en sera l'un des principaux bénéficiaires.

Malgré tout, des gains de bien-être seront obtenus. Les travaux récents de Kym Anderson et Will Martin, à la Banque mondiale, indiquent qu'un scénario de mise en œuvre des objectifs de Doha faisant intervenir une baisse progressive de 75 % des taux consolidés sur les produits agricoles, une baisse progressive de 75 % des plafonds des subventions agricoles et la suppression des plafonds de subventions à l'exportation entraîneraient une hausse des revenus des pays en développement de 23 milliards d'USD environ, avec un accroissement de 0.3% du PIB en Amérique latine, en Asie du sud et en Afrique sub-saharienne.

Il est important de bien définir les sources des gains de bien-être, aujourd'hui et plus tard, lorsqu'on essaiera de prendre de la vitesse dans la mise en œuvre du Programme de Doha pour le développement. Une bonne moitié des gains obtenus par les pays en développement provient de leur propre libéralisation. En outre, la Banque mondiale estime que plus de 90 % des gains sont dus à l'abaissement des droits de douane, en raison des effets positifs de second rang des subventions à l'exportation sur le bien-être.

De plus, comme l'a fait remarquer mon collègue Stefan Tangermann, même lorsque les politiques des pays de l'OCDE ne compromettent pas le bien-être économique *global* des pays en développement, elles ont sans aucun doute des effets négatifs sur le bien-être économique et social des agriculteurs des pays en développement, et cet aspect est important du point de vue du développement.

Le pendule de l'évaluation quantitative peut dans l'autre sens faire apparaître des effets positifs. La plupart des travaux de modélisation sur lesquels se fondent les estimations actuelles sont statiques. Lorsque les effets dynamiques résultant des gains de productivité seront pris en compte, les estimations de gains potentiels seront peut-être accrues.

Accès aux marchés pour les produits non agricoles. Sur les 97 milliards d'USD de gains qui résulteraient d'après les estimations d'une libéralisation complète des droits de douane touchant les produits industriels au titre de l'AMNA, 68 milliards d'USD environ reviendraient aux pays en développement. L'accès sans restriction aux marchés de tous les pays de la Quadrilatérale (États-Unis, UE, Japon et Canada) apporterait des profits substantiels à l'Afrique sub-saharienne, qui se traduirait par une hausse de 14 % des exportations non pétrolières et une augmentation de 1 % environ des revenus réels. D'un autre point de vue, il est intéressant de rappeler que les droits de douane versés par le Bangladesh en 2002 sur ses exportations vers les États-Unis, d'un montant de 2.5 milliards d'USD, étaient équivalents à ceux de la France (330 millions d'USD environ), dont les exportations vers les États-Unis représentaient 30 milliards d'USD.

La question de l'érosion des préférences joue là aussi un rôle important, comme en agriculture. On constate pourtant que les gains résultant d'une libéralisation générale des taux NPF font plus que compenser les pertes dues à l'érosion des préférences, sauf pour quelques pays en développement. En cas de pertes nettes, la réponse consiste à ne pas renoncer à la libéralisation mais plutôt à fournir une aide qui permette aux pays en développement concernés de diversifier leurs exportations.

Services. L'évaluation des avantages que peut apporter la libéralisation des échanges de services en est encore à ses débuts. L'estimation des équivalents tarifaires des obstacles aux échanges de services reste imprécise. En outre, on s'est aperçu que les coûts que représentent pour les fournisseurs étrangers les efforts à déployer pour surmonter les obstacles naturels, comme les différences de langues et d'institutions, sont pour l'essentiel des coûts fixes encourus uniquement au moment de l'entrée sur un marché, et qu'il ne peuvent donc être convertis en équivalents tarifaires.

Cependant, la modélisation s'améliore, de même que la fiabilité des données. Ces améliorations permettent aussi de prendre conscience de l'ampleur des possibilités de gains de bien-être liées à l'ouverture des marchés des services, somme toute peu surprenante, puisque les services constituent maintenant le secteur d'activité le plus important dans tous les groupes de pays. Les obstacles aux échanges de services, généralement sous forme de mesures à la frontière, sont particulièrement élevés. Et la libéralisation des services sert à évaluer le renforcement de la mobilité des facteurs – c'est-à-dire de la main-d'œuvre (mode 4 de l'AGCS) et des capitaux (mode 3).

D'après certaines estimations, la libéralisation des services pourrait se traduire par des gains cinq fois supérieurs à ceux qui résultent de la libéralisation des échanges de marchandises. Les pays en développement en seront probablement les principaux bénéficiaires, notamment parce qu'ils occupent une place de plus en plus grande en tant qu'exportateurs de services. Ils réussissent particulièrement dans des secteurs comme les services portuaires et de transport maritime, l'audiovisuel, la construction et les services de santé. Ils possèdent de toute évidence un avantage comparatif dans les secteurs de services à forte intensité de main-d'œuvre, comme la construction, mais les progrès technologiques des secteurs des télécommunications et des technologies de l'information leur ont aussi permis de remporter de grands succès dans des activités exigeant des compétences en informatique.

Cependant, c'est peut-être sur le plan des *importations* que la libéralisation des secteurs de services se traduira par les gains – ou les pertes – de bien-être les plus importants. En effet, les obstacles aux échanges de services ont des effets déterminants sur les utilisateurs. Des analyses en cours à l'OCDE indiquent que, si l'on tient compte des obstacles aux échanges de services, le taux effectif de protection de certains secteurs de l'agriculture et de la production manufacturière devient négatif, ce qui signifie que ces obstacles font peser sur ces secteurs de production une taxe qui aggrave encore les distorsions générales de l'économie. Parmi les secteurs de production ainsi touchés par les obstacles aux échanges de services, on peut citer les véhicules automobiles au Brésil, les produits chimiques en Roumanie et les produits minéraux en Thaïlande.

Comme on l'a vu à propos de l'agriculture, l'origine des gains apportés par la libéralisation est importante et fournit une indication sur les activités vers lesquelles doivent être dirigés les efforts de négociation. Les travaux de modélisation semblent indiquer que la libéralisation aboutirait à des gains de bien-être largement supérieurs à ceux qui résulteraient du traitement national. On peut intuitivement adhérer à cette conclusion, puisque les restrictions de l'accès aux marchés influent sur tous les fournisseurs potentiels, étrangers et nationaux, tandis que les restrictions au traitement national ne concernent que les fournisseurs étrangers. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une priorité pour les négociateurs de l'AGCS, ce n'est pas surprenant, là non plus, compte tenu du rôle central de la non discrimination dans le système de l'OMC.

Facilitation des échanges. D'après les calculs effectués, les deux tiers des gains obtenus en cas d'accord sur la facilitation des échanges iront aux pays en développement. En outre, si les réformes de facilitation des échanges sont limitées aux pays de l'OCDE, on estime que le déplacement des échanges qui en résultera fera baisser le revenu des pays en développement de 3 %. On aura remarqué à plusieurs reprises au cours de cet exposé qu'on est loin de faire une faveur aux pays en développement en les autorisant à s'abstenir de prendre des engagements de libéralisation.

Les pays en développement ont à l'égard de la facilitation des échanges une préoccupation particulière et légitime, qui se rapporte aux coûts qui pourront être associés, par exemple, aux réformes douanières. Cependant, même les mesures de facilitation des échanges les plus coûteuses entraînent dans d'autres domaines des économies et des recettes publiques supplémentaires, grâce à une meilleure efficacité du recouvrement et des procédures douanières. A mi-chemin d'un programme de modernisation de ses services douaniers d'une durée de cinq ans, l'Angola a déjà accru ses recettes de 150 %.

La communauté des donateurs devra cependant assurer certaines mises de fonds initiales. La cohérence et le bon enchaînement des réformes sont importants, car certaines mesures de facilitation des échanges doivent être prise en préalable à l'adoption d'autres mesures.

La conclusion d'un accord multilatéral sur la facilitation des échanges contribuerait à « verrouiller » les réformes nationales et à fournir un cadre à la coordination internationale et à l'assistance technique nécessaire. L'essentiel dans ce domaine sera de veiller à offrir l'assistance technique nécessaire, en évitant de subordonner le processus de négociation au débat sur l'aide à l'appui des échanges.

Les pays en développement craignent aussi que les engagements pris dans le cadre des négociations sur la facilitation des échanges ne puissent conduire à des procédures de règlements des différends. En fait, comme les membres de l'OMC ne sont pas obligés de mettre en œuvre les engagements de facilitation des échanges nécessitant des capacités qu'ils ne possèdent pas, ils seraient protégés de toute procédure de règlement des différends.

Tensions systémiques

En plus de ces opportunités perdues, loin d'être négligeables, un ralentissement des réformes commerciales multilatérales entraîneraient des tensions systémiques qui, à long terme, risquent d'être encore plus coûteuses. Trois dangers nous menacent : l'enracinement des distorsions du marché, les inconvénients du bilatéralisme et les pressions qui s'exerceront sur le système de règlement des différends.

Les risques d'enracinement des distorsions ne sont nulle part aussi évidents que dans le domaine de l'agriculture, et c'est sur ce point que je vais mettre l'accent. Environ 30 % des recettes des agriculteurs des pays de l'OCDE proviennent d'interventions publiques et de paiements budgétaires. Plus important encore, les trois quarts de ce soutien sont liés aux instruments les plus créateurs de distorsions des échanges, comme les droits de douane sur les importations et les subventions à l'exportation.

Ces politiques coûteuses de soutien à l'agriculture parviennent-elles à aider les petits agriculteurs ? Il semble que non. Dans la zone de l'OCDE, un dollar versé pour soutenir les prix n'ajoute que 25 cents au revenu agricole. Et comme le soutien interne est toujours couplé à la production, la plupart des avantages sont obtenus par des exploitations grandes et riches, et non par les petites exploitations. Dans l'UE, 70 % du soutien total à l'agriculture est versé aux 25 % d'entreprises les plus riches. Aux États-Unis, ce pourcentage est de 90 %. En France, les travaux novateurs du Groupe d'économie mondiale permettent de savoir que plus d'un quart de l'aide au titre de la CAP est versé à 5 % seulement des agriculteurs.

La relation entre le régionalisme et le système commercial multilatéral est un sujet d'étude à part entière et je ne ferai que l'aborder. La question n'est pas simple non plus.

Les accords commerciaux régionaux sont parfois plus ambitieux que l'OMC. Beaucoup envisagent par exemple la libéralisation des services au moyen d'une liste négative, démarche généralement considérée comme plus globale et plus transparente que celle de la liste positive prévue dans l'AGCS. En outre, il peut exister des synergies ; c'est ainsi par exemple que l'Accord sur les services financiers adopté dans le cadre de l'AGCS s'appuie sur des informations obtenues grâce à l'ouverture des marchés financiers à l'échelon régional.

Les accords régionaux et bilatéraux peuvent cependant être source de tensions systémiques, par suite du déplacement des échanges et des investissements, et des coûts accrus que fait peser sur les entreprises la prolifération des règles d'origine et des normes de produits. De plus, les secteurs difficiles à libéraliser au niveau multilatéral risquent de poser des problèmes tout aussi difficiles à résoudre dans un cadre régional ou bilatéral ; l'agriculture et les services audiovisuels en sont de bons exemples.

Même si cet aspect est généralement nié, la négociation des ACR comporte en outre un coût d'opportunité, en raison du temps que doivent y consacrer les responsables des politiques commerciales.

La principale conclusion tirée de nos propres travaux dans ce domaine est que les accords régionaux et bilatéraux ne feront que compléter le système commercial multilatéral si celui-ci est suffisamment solide. Pour limiter les risques de distorsions régionales et optimiser les possibilités de synergies, il faut que le système de l'OMC supprime les obstacles aux échanges en appliquant le traitement NPF et en renforçant les règles commerciales. De ce point de vue, la conclusion

d'accords régionaux venant se substituer à un système commercial multilatéral affaibli constitue une source de préoccupation.

Le troisième risque systémique en cas de ralentissement du processus du Programme de Doha pour le développement est la possibilité que l'OMC, comme l'a exprimé un observateur, privilégie le traitement des litiges au détriment de la réglementation ; en d'autres termes, le règlement des différends risque de prendre la place de la réglementation. Une telle évolution ferait à son tour peser une charge plus lourde sur le processus de règlement des différends et, si elle n'est pas appuyée par des règles progressivement renforcées, finirait par remettre en cause l'autorité incarnée dans le processus lui-même.

Le dispositif de règlement des différends fonctionne relativement bien. Malgré l'augmentation du nombre de différends, les décisions sont en général respectées et appliquées. Sur les 300 affaires portées devant l'OMC depuis sa création en 1995, quelques-unes seulement n'ont pas encore été résolues. Pourtant, le règlement des différends ne peut fonctionner dans un vide juridique.

Aller de l'avant sans se limiter aux échanges

Il ne faut pas perdre de vue la promesse contenue dans le Programme de Doha pour le développement. Dans le secteur agricole, il offre la possibilité de renoncer à des politiques qui faussent les échanges aux profits de mesures moins préjudiciables au système commercial et qui répondent en même temps de façon plus efficace aux objectifs des politiques agricoles nationales. En matière d'AMNA, la spécialisation internationale offre des perspectives d'optimisation des gains. Dans le domaine des services, on devrait en définitive réussir à donner corps à l'AGCS par des engagements véritables d'ouverture du marché. Et pour ce qui est de la facilitation des échanges, des gains d'efficience considérables pourraient être obtenus dans le cadre de la coopération pour le développement.

Il sera peut-être possible dans les mois qui viennent de parvenir à un accord moins ambitieux qui permettra d'éviter un échec total et de maintenir le train sur les rails. Cependant, cette solution ne permettra pas de tenir la promesse du Programme de Doha pour le développement ni de profiter des avantages qui résulteraient d'une véritable libéralisation des échanges et des investissements à l'échelle de la planète.

Cela nous ramène à la question de la volonté politique. Le Programme de Doha pour le développement n'atteindra véritablement ses objectifs que si, comme l'a dit le Secrétaire général de l'OCDE à Hong Kong, les esprits changent. Il faut envisager plus largement les politiques commerciales à l'échelon intérieur, en reconnaissant que l'ouverture du marché donne les meilleurs résultats lorsqu'elle est appuyée par des politiques macroéconomiques solides, des marchés de l'emploi souples, une culture de la concurrence et des institutions fortes. L'ouverture du marché possède une efficacité optimale – et peut-être est-ce même la seule situation dans laquelle elle est efficace – dans un contexte de cohérence des politiques qui facilite les mouvements de main-d'œuvre et de capitaux des secteurs d'activité en déclin vers ceux qui sont en expansion.

En se plaçant dans cette perspective, il est possible de promouvoir la réforme des échanges en l'envisageant comme un outil indispensable de la croissance et du développement plutôt que comme une concession. Et c'est dans cette perspective que l'on pourra peut-être s'entendre sur un mécanisme permettant, lorsque les échanges réalisés par un pays dans le cadre d'accords

régionaux auront atteint un certain niveau, de généraliser sur une base NPF les préférences prévues dans ces accords.

A l'échelon national, il faut reconnaître que la mondialisation se traduit par le déclin de certaines branches d'activité, et que des mesures sont nécessaires pour faciliter les ajustements nécessaires en faveur des populations concernées.

Dans certains cas, des mesures ciblées peuvent réussir à corriger les dysfonctionnements du marché, mais leur mise en œuvre doit être transparente et efficace par rapport aux coûts. En particulier, si des mesures de sauvegarde sont jugées nécessaires, il faudra bien en peser les coûts par rapport aux avantages potentiels, à savoir un certain répit pour la réalisation de l'ajustement structurel et une meilleure acceptation de celui-ci par l'opinion publique.

Je ne donnerai qu'un exemple. Au milieu des années 80, l'entreprise Harley-Davidson a été autorisée à se protéger des importations japonaises dans le cadre d'un programme de restructuration. La restructuration a porté ses fruits – le nombre de Harley en circulation en témoigne. Mais elle a eu un coût élevé ; pour être précis, chaque emploi épargné a coûté 150 000 dollars. Cependant, l'important était de connaître ce coût, et d'agir en connaissance de cause en décidant d'aider l'entreprise.

C'est à l'articulation entre échanges et développement que la cohérence des politiques revêt la plus grande importance. Cette cohérence dépend en partie de la coopération internationale, en particulier entre les donateurs d'aide. Mais elle dépend aussi de l'adoption au niveau national de politiques qui englobent l'ensemble des activités publiques.

La conférence de Hong Kong a eu pour principal résultat de réaffirmer l'attachement des membres à la dimension développement du Programme de Doha pour le développement et de confirmer la nécessité d'une aide en faveur des échanges. Il reste cependant que le meilleur moyen de faire sortir les pays en développement de la pauvreté est d'atténuer les obstacles qui gênent l'accès aux marchés. Pour cela, il faut que les pays en développement contribuent aussi à réduire ces obstacles, dans leur propre intérêt et dans un cadre de cohérence des politiques intérieures. L'amélioration de l'accès aux marchés reste un objectif très difficile à cerner et l'incapacité des membres de l'OMC à s'y attaquer véritablement est sans aucun doute le plus grave échec de la conférence de Hong Kong.