

La résurgence du bilatéralisme,

première conséquence de la suspension des négociations du cycle de Doha

Guillaume AREOU

Un mois de juillet crucial

Le mois de juillet 2006 restera gravé dans l'histoire de l'Organisation mondiale du commerce. La ville de Genève, siège historique de l'organisation, fut le lieu de la rencontre de la dernière chance pour relancer le cycle de Doha.

L'objectif de cette réunion était de réduire les divergences encore existantes entre les Etats membres dans les secteurs clés de l'agriculture et des produits industriels. Or, aucune des puissances commerciales ne sembla en mesure de faire le premier pas. Le commissaire européen au commerce, Peter Mandelson, avait indiqué que l'Union européenne était prête à faire des efforts, sous condition de réciprocité. Alors que cette main tendue était accueillie favorablement par le Brésil, la Chine ou encore l'Australie, les Etats-Unis campèrent sur leur position en affirmant que l'offre de l'Union européenne était insuffisante. Le statu quo préexistant persistait, chacune des grandes puissances commerciales mondiales se rejetant la responsabilité de cet échec.

Cette rencontre mit donc au grand jour la crise larvée qui couvait depuis des mois. Incapable d'agir, une dernière réunion fut organisée entre les Etats membres du G6 (Australie, Brésil, Etats-Unis, Inde, Japon, Union européenne). Cette dernière confirma la situation de blocage dans laquelle se trouvaient les négociations. C'est pourquoi Pascal Lamy annonça la suspension des négociations sur le cycle de Doha. Cette décision, regrettée par l'ensemble des Etats membres, fut cependant accueillie favorablement. Les convergences nécessaires pour établir un accord sur les modalités n'étaient pas réunies.

La suspension des négociations sur le cycle de Doha fut décidée pour laisser aux Etats membres un temps de réflexion sur les avancées accomplies et les conséquences que pourraient avoir un abandon définitif de ce cycle. Outre la possibilité d'une crise de légitimité de l'institution et du système commercial multilatéral, il apparut très rapidement que le principal risque était de connaître une recrudescence des accords bilatéraux et régionaux de libre-échange. Les Etats membres de l'ASEAN et les Etats-Unis annoncèrent d'ailleurs dès le mois de septembre leur volonté d'accélérer la conclusion d'accords de ce type.

I – Le renforcement du réseau d'accords de libre échange en Asie

Les Etats d'Asie comptaient un certain retard dans la conclusion d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux. En lançant un vaste programme de négociations, la Chine et le Japon espèrent combler leur retard dans ce domaine.

Les dirigeants chinois ont tout d'abord souhaité établir un partenariat privilégié avec l'ASEAN. Le renforcement des relations entre la Chine et cette institution régionale s'inscrit clairement par une volonté commune de consolider les échanges économiques entre les Etats de cette région. Le gouvernement chinois entama des négociations avec la Thaïlande, l'Inde, la Corée du Sud, le Japon et la Nouvelle-Zélande. La Chine, consciente de son rôle majeur présent et à venir dans l'équilibre du commerce international, souhaitait avant tout étoffer ses relations commerciales avec ces partenaires géographiques.

Cette politique régionale prend aujourd'hui un rayonnement international. C'est pourquoi le gouvernement chinois choisit de développer ses relations commerciales dans trois zones géographiques qui concernent plus de 23 pays dans le monde. Les consultations avec le Conseil de coopération du Golfe ouvrent à la Chine le marché du Moyen-Orient. Cette institution regroupe en effet les principales puissances commerciales de la région, à savoir Bahreïn, le Koweït, le Royaume d'Oman, le Qatar, l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis. La Chine s'est également constitué un autre pont d'or, cette fois en direction de l'Amérique du sud. Le Chili est en effet le premier pays qui ouvrit des négociations commerciales avec la Chine après avoir effectué une étude de faisabilité sur un accord de libre échange. L'objectif est identique : d'une part, investir le marché sud-américain et d'autre part, disposer d'un modèle pour des négociations futures avec d'autres Etats de la même région. La stratégie chinoise est donc simple. La négociation avec une institution régionale ou avec un Etat relais doit lui permettre par la suite de construire un réseau bilatéral plus riche. Le programme de négociations d'accords de libre-échange de la Chine correspond à l'ouverture de ce pays à l'économie de marché.

Ce n'est pas cette raison qui a poussé les dirigeants japonais à ouvrir des négociations pour la conclusion d'accords de libre échange. Le Japon a tout simplement pris conscience de manière tardive des effets bénéfiques que pourraient avoir la conclusion d'accord de ce type. Ainsi, l'accord de partenariat économique conclu avec le Mexique dans le courant de l'année 2005 n'est que le second accord signé par le Japon après celui signé avec Singapour en 2002. Le Japon s'est donc engagé dans une série de négociations qui vise principalement les Etats d'Asie du sud et d'Amérique du Sud. Celles-ci ont un double objectif. Le premier a trait à une stratégie économique de reconquête. Le second objectif a trait au rayonnement régional du Japon. Des accords de partenariat économique sont actuellement en cours de négociations avec la Corée du Sud, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande. Le gouvernement japonais espère ainsi créer une zone économique en Asie de l'Est, incluant éventuellement la Chine.

Les politiques commerciales de la Chine, du Japon et de l'Australie renforcent l'idée du rôle majeur que devrait jouer l'ASEAN dans les années à venir. L'idée de la création d'une zone de libre-échange regroupant les pays d'Asie du Sud et du Pacifique a en effet été évoquée à plusieurs reprises.

II – Les Etats-Unis : des négociations limitées dans le temps mais au champ d'application élargi

Les lignes directrices de la politique économique et commerciale de la Maison blanche ont été posées en mai 2003 lorsque le Président Bush a annoncé sa volonté de créer une zone de libre échange

entre les Etats-Unis et le Moyen-Orient d'ici 2013. Pour atteindre leurs objectifs, les Etats-Unis ont décidé de jouer sur un double tableau : sur le plan bilatéral et multilatéral. En effet, peu importe la manière de parvenir à ces accords s'ils sont ambitieux et élargis.

Les Etats-Unis annonçaient en ce sens leur ferme intention d'accélérer le processus de négociation et de conclusion d'accord de libre échange avant la fin de l'année 2006. Cette démarche résulte d'une particularité propre aux Etats-Unis en matière de négociations commerciales : la procédure du « fast track ». Cette procédure donne mandat au Président américain pour négocier le cycle de Doha ainsi que pour conclure les accords de libre-échange. Ce mandat prend fin en 2007. C'est pourquoi les Etats-Unis souhaitent entamer des négociations avec la Corée du Sud, la Malaisie et les Emirats Arabes Unis. Ils travaillent également à la conclusion d'un accord de libre échange avec l'Equateur, la Colombie et la Thaïlande.

Le second aspect de la politique commerciale des Etats-Unis a trait à la volonté affichée par le Président Bush de créer de vastes zones de libre-échange en Amérique et au Moyen-Orient. La conclusion de l'accord de libre-échange avec Bahreïn, premier de ce type avec un Etat du Golfe persique, constitue le premier pas vers la construction de la zone de libre échange entre les Etats-Unis et le Moyen-Orient.

La méthode bilatérale utilisée par les Etats-Unis s'explique enfin par le fait que certains secteurs sont tout simplement plus faciles à négocier à deux qu'à 150. Le gouvernement américain était en effet soucieux d'imposer par la voie bilatérale certaines règles à leurs partenaires commerciaux qu'il aurait été difficile d'obtenir sur le plan multilatéral.

III – Le changement d'orientation de la politique commerciale de l'Union européenne

Depuis l'annonce de la suspension des négociations sur le cycle de Doha, la Commission européenne a clairement réorienté sa politique commerciale. Elle souhaite désormais engager des négociations pour la conclusion d'accords de libre-échange avec les pays d'Asie et d'Amérique du Sud. Ces deux régions seront au cœur du commerce international dans les prochaines années.

Alors que l'Union européenne était une fervente défenseur du système commercial multilatéral, ces représentants indiquèrent au sommet d'Helsinki qu'elle allait relancer la négociation d'accords de libre-échange (voir Sentinelle n° 78 du 17 septembre 2006). La suspension des négociations sur le cycle de Doha favorisa cet effet « boule de neige ». Le commissaire européen aux affaires économiques, Joaquin Almunia, affirmait ainsi : « si le cycle de Doha ne débouchait pas à court terme sur un succès, l'Union européenne ne pourrait pas rester les bras croisés pendant que tous les autres cherchent la défense de leurs intérêts à travers des accords bilatéraux ». Cependant, aucune décision sur le lancement de ces négociations n'a encore été prise. Le commissaire européen au commerce ne dispose pas encore du mandat type nécessaire de l'Union pour entreprendre ces négociations.

Le raisonnement des représentants européens est simple : si l'Union européenne souhaite exporter ses produits, il est nécessaire qu'elle garantisse l'accès à son marché. L'union européenne cherche donc à

conclure des accords ambitieux sur des domaines encore trop sensibles dans les négociations multilatérales. Ainsi, la Commission européenne souhaite engager des négociations pour la conclusion d'accord de libre-échange avec la Russie, l'ASEAN, la Corée, l'Inde et les Etats d'Amérique du sud. Il est en effet difficile pour l'Union européenne d'occulter le nouvel équilibre des forces en présence sur la scène du commerce international. L'Asie et l'Amérique du Sud constituent désormais des pôles incontournables.

Ce virage à 180 degrés de la politique commerciale de l'Union européenne a clairement été demandé par le Royaume-Uni qui exhortait « the European Union to change stance on free trade talks ». Le Premier ministre anglais, Tony Blair, insista en effet sur la nécessaire flexibilité dont devait faire preuve l'Union européenne dans la négociation de ces accords. Il est cependant difficile de penser que certains pays européens accepteront d'aller aussi loin dans l'ouverture de marchés sensibles tels que l'agriculture qui constituent déjà le maux principal des négociations sur le cycle de Doha.

Ce changement idéologique fut appuyé et relayé par le commissaire européen au commerce, Peter Mandelson (voir le discours à la London School of Economics). Il affirmait ainsi que « Doha first has never meant Doha alone ».

Conclusion

Le Directeur général de l'OMC a prévenu les Etats membres des conséquences néfastes que pourrait avoir la recrudescence d'accords bilatéraux et régionaux de libre-échange sur le commerce multilatéral. Ces accords, estime-t-il, ne peuvent remplacer ni le cadre multilatéral de l'OMC, ni la stabilité et la prévisibilité du commerce mondial sur le long terme.

Les accords de libre-échange régissent actuellement 40 % des échanges mondiaux. La première vague de ce type d'accord était déjà liée à l'échec de la réunion ministérielle de Cancun en 2003. Plus de 50 accords libre-échange avaient été enregistrés par l'OMC. Ainsi, d'un rôle modérateur joué en cas de succès, les échecs des négociations de l'OMC ont un effet multiplicateur sur la conclusion des accords de libre-échange.

Deux mois seulement après la suspension des négociations, le constat est sans équivoque : on assiste à un renforcement du bilatéralisme et du régionalisme. La comparaison des économistes de l'enchevêtrement des accords de libre-échange à un plat de spaghetti est donc plus que jamais d'actualité. Ainsi, l'Organisation mondiale du commerce et ses Etats membres se doivent de réagir s'ils ne veulent pas que le système commercial multilatéral s'effrite. Les tentations protectionnistes sont réelles et rendraient l'environnement commercial instable et imprévisible.

Le bilatéralisme en matière commercial aurait également un effet désastreux pour les pays en développement et les pays les moins avancés. Les accords de libre-échange ont tout d'abord un effet discriminatoire pour les Etats qui n'y sont pas parties. Contrairement à l'OMC qui favorise l'application de mesures spécifiques pour ces pays, le principal risque des négociations bilatérales est de voir s'imposer la voix du plus fort.

Les premiers perdants de la suspension du cycle de Doha sont donc ceux qui devaient en être les premiers bénéficiaires.