

LA LETTRE DU

N° 131 - JANVIER 1995

CEPII CENTRE
D'ÉTUDES PROSPECTIVES
ET D'INFORMATIONS
INTERNATIONALES

TROIS DÉFIS POUR L'OMC

Le premier janvier 1995 entre en vigueur l'accord de Marrakech. Il substitue au secrétariat provisoire du GATT la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC). Celle-ci devra faire face à trois défis. Renforcer d'abord, le multilatéralisme commercial qui l'a finalement emporté dans les négociations du cycle de l'Uruguay au terme d'une période caractérisée par la montée de l'unilatéralisme américain ; gérer ensuite une intégration toujours plus profonde entre les pays industriels, intégration qui conduit ces derniers à faire usage de toute une panoplie de mesures visant à renforcer la compétitivité, ceci concerne en particulier les politiques de la concurrence ; et assurer, enfin, l'équilibre des droits et des obligations entre les pays du Nord et les pays émergents, dont la pression sera accentuée par l'abaissement des barrières tarifaires et le démantèlement des protections non-tarifaires.

■ Renforcer le multilatéralisme commercial

La création de l'OMC résulte de propositions faites en 1990 par la Communauté européenne et le Canada. Mais le facteur décisif de son adoption a été le ralliement des Etats-Unis à une idée à laquelle ils s'étaient montrés réticents depuis que le Congrès avait, dans l'immédiat après-guerre, rejeté la Charte de la Havane.

Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, les Etats-Unis sont les inspirateurs du multilatéralisme et ses promoteurs les plus intransigeants. Cette orientation se fonde sur une double conviction : au nom de leur rôle géopolitique, ils se doivent de garantir un ordre commercial propre à maintenir la concorde au sein du camp occidental ; en tant que puissance dominante, ils bénéficient du désarmement douanier, de l'érosion des préférences régionales et du renforcement de la concurrence. Forts de ces certitudes, ils peuvent accepter que, dans l'aventure de la libéralisation commerciale, certains partenaires jouent les passagers clandestins, quitte à faire preuve de dureté dans les différends bilatéraux.

L'érosion de la compétitivité américaine, la pénétration du marché intérieur, la surévaluation

du dollar et le déficit extérieur conduisent au milieu des années quatre-vingt à un revirement des Etats-Unis. Le Congrès s'alarme et, à la clause de la nation la plus favorisée, oppose le concept de réciprocité. En réponse, l'administration Reagan réactive la piste multilatérale avec le lancement du cycle de l'Uruguay, mais elle lance parallèlement des initiatives unilatérales au titre de la section 301 du Trade Act (voir encadré), bilatérales, avec les négociations MOSS (Market-Oriented Sector-Specific Talks) sur l'accès au marché japonais et régionales, avec l'ouverture des négociations en vue d'un accord de libre-échange avec le Canada¹.

Avec le recul, l'unilatéralisme n'apparaît pas aussi efficace que ne le disaient ses promoteurs. Les négociations avec le Japon n'ont pas eu de résultat spectaculaire et la régionalisation des échanges au sein de l'ALENA est loin de fournir une stratégie commerciale de substitution. Mais la semonce a suffi à convaincre les partenaires des Etats-Unis que la vitalité du multilatéralisme était aussi leur affaire : plutôt que de voir leurs différends tranchés par des juridictions

1

¹ Voir notamment I.M. Destler, *American Trade Politics*, Institute for International Economics 1992, et T. . Bayard et K.A. Elliott, *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*, Institute for International Economics 1994.

américaines, il est dans leur intérêt de s'en remettre à une instance multilatérale.

Tel est le premier enjeu de l'OMC : un renforcement des disciplines multilatérales et, en particulier, du mécanisme de règlement des différends. Mais les Etats-Unis ne l'ont accepté qu'avec réticence. L'expérience dira si l'acceptation conditionnelle des arbitrages dont ils ont assorti la ratification de l'accord de Marrakech influera effectivement sur l'orientation des panels².

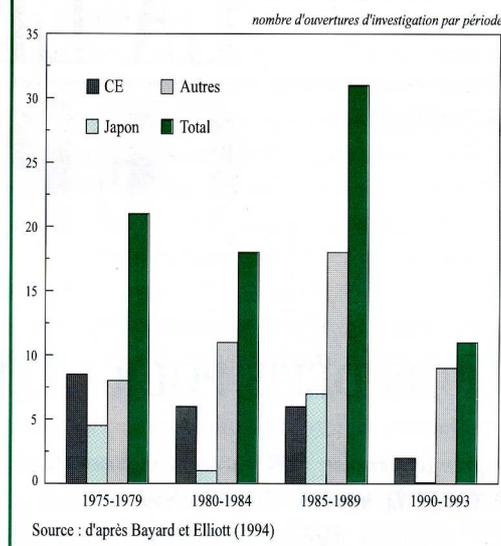
"301" et "super 301"

C'est en 1962 que le Congrès autorise le président à répondre aux actions "injustifiables", "déraisonnables" ou "discriminatoires" des gouvernements étrangers. Le Trade Act de 1974 en étend le champ d'application en incluant les subventions parmi les actions qui peuvent donner lieu à rétorsion.

La législation est, ensuite, amendée par le Congrès en 1984 et 1988, pour contraindre l'administration à identifier les obstacles aux exportations américaines et à les combattre. Aux termes du "super 301" de 1988, caduc depuis septembre 1990, le U.S. Trade Representative est chargé d'établir annuellement une liste de priorités explicites (notamment géographiques) et d'évaluer ce que coûtent aux Etats-Unis les pratiques des pays concernés. En 1994, le président Clinton prend un décret renouvelant le "super 301" pour deux ans, sous une forme légèrement adoucie, qui exclut en particulier la désignation de pays-cibles (seules des pratiques commerciales spécifiques sont identifiées).

Depuis 1974, 84 examens de pratiques commerciales ont été engagés au titre de la section 301, avec un taux de succès pour les Etats-Unis de l'ordre de 50 % selon Bayard et Elliott. Comme le montre le graphique 1, le rythme des mises en examen s'est sensiblement accéléré dans la deuxième moitié des années quatre-vingt, puis s'est ralenti dans les années quatre-vingt dix. Les investigations, qui étaient au départ dirigées contre le Japon et la CE, concernent de plus en plus les pays émergents : sur les onze investigations engagées depuis le début 1990, sept concernent l'Asie, deux la CE, deux le Canada et aucune le Japon.

Graphique 1 : cas de mise en oeuvre de la section 301, 1979-1993



Gérer l'intégration profonde

La mise en place de l'OMC s'inscrit dans un contexte d'intégration économique croissante entre les économies industrielles.

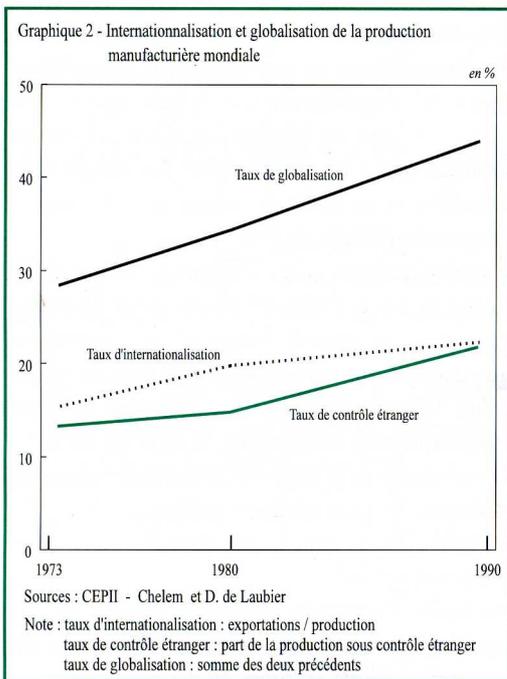
L'intégration par le commerce s'est d'abord développée grâce à l'abaissement des barrières douanières. Elle va se poursuivre par la réduction des obstacles non tarifaires. Si les engagements sont tenus, le protectionnisme aux frontières sera pratiquement démantelé. Mais on peut penser qu'il ne disparaîtra pas : il s'exprimera par des normes sanitaires ou environnementales, des politiques d'offre ou le soutien aux champions nationaux.

L'intégration par les acquisitions transfrontières et, plus généralement, l'investissement direct, est plus récente. Elle s'avère au moins aussi importante (graphique 2) et pose à son tour une série de questions non résolues, notamment celle du contrôle des opérations de fusion-acquisition. Jusqu'à présent, les tentatives d'imposer une harmonisation des politiques de la concurrence à l'échelle mondiale ont échoué. Une telle harmonisation est difficile car elle porte directement atteinte à la souveraineté des nations. Cette difficulté tient aussi à la nature du problème puisqu'il s'agit à la fois de veiller à maintenir la concurrence, mais aussi à empêcher qu'elle ne soit destructrice.

Seule la Communauté européenne a réellement entrepris dès l'origine de définir des règles du

2. Aux termes d'un échange de lettres entre le Sénateur Robert Dole et l'USTR Mickey Kantor, une commission formée de cinq anciens juges fédéraux sera établie par la loi pour évaluer les arbitrages rendus par les panels de règlement des différends de l'OMC concernant les Etats-Unis. Elle devra notamment déterminer si le panel a excédé son mandat, accru les obligations des Etats-Unis au delà des engagements souscrits ou s'est prononcé de manière arbitraire. Si, en moins de cinq ans, la Commission juge trois fois que cela a été le cas, les propositions de résolution émanant du Congrès et visant au retrait des Etats-Unis de l'OMC seront examinées selon une procédure accélérée (pas de passage en commission).

jeu supranationales. Un pas important a été franchi en décembre 1989 par la réglementation qui donne à la Commission un pouvoir de contrôle sur les fusions qui aboutissent à créer des entités dépassant 5 milliards d'écus de chiffre d'affaires au niveau mondial ou 250 millions d'écus au niveau européen³.



Quelles méthodes peut-on employer pour mettre en cohérence les règles de la concurrence ? La voie européenne n'est pas applicable à l'échelle du monde. Mais plusieurs autres voies sont possibles. Par ordre décroissant d'ambition, la première serait celle de la multilatéralisation des

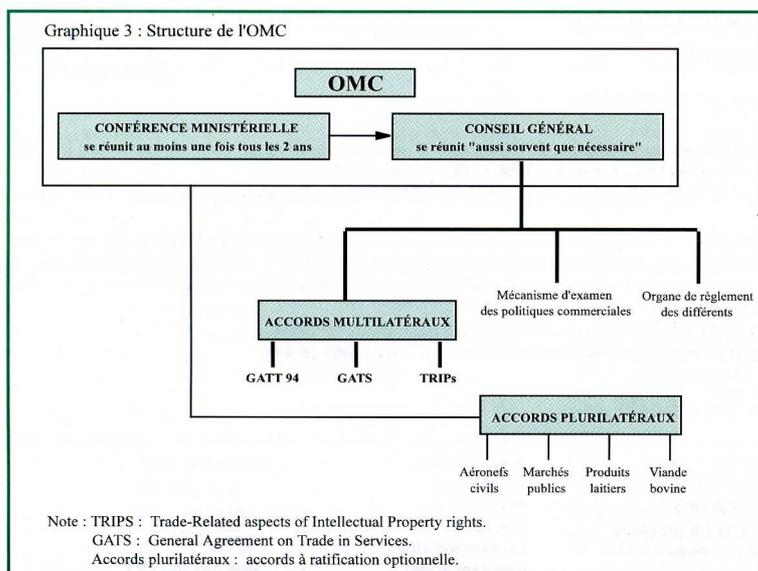
accords bilatéraux existants, éventuellement dans le cadre des accords "plurilatéraux" de l'OMC (graphique 3) : l'accord Etats-Unis-U.E. pourrait être explicitement étendu au Canada et à l'ensemble de l'Europe de l'Ouest. Une seconde serait de définir des standards généraux minima qui s'imposeraient à tous les pays. Une troisième consisterait à inclure autant que possible des clauses de bonne conduite dans les négociations spécialisées qui se poursuivent sur les services, les investissements et la propriété intellectuelle. La mise en cohérence des politiques nationales de la concurrence apparaît donc comme un enjeu majeur pour les années à venir. Cela ne se fera pas nécessairement à l'OMC (l'accord de Marrakech n'a rien prévu à cet égard), mais il ne pourra ignorer cet enjeu.

■ Intégrer les pays émergents

Avec la montée des pays émergents dans le commerce international, les enjeux Nord-Sud vont avoir un poids croissant.

L'accord de Marrakech donnera tout d'abord aux PVD une sécurité accrue d'accès aux marchés du Nord, passant notamment par la clarification de la clause de sauvegarde. Ensuite, les tarifs douaniers ne jouant plus qu'un rôle négligeable⁴, les barrières non tarifaires appliquées jusqu'ici aux exportations du Sud diminueront, principalement dans le cadre de l'Accord Multi-Fibres (AMF)⁵. Le démantèlement de l'AMF est programmé sur 10 ans et, plus généralement, les barrières non tarifaires disparaîtront.

En retour, des concessions très importantes ont été faites par les pays émergents dont seulement une minorité avait signé les règles issues du Tokyo Round⁶. Ces concessions sont cependant tempérées par le traitement préférentiel dont ils bénéficieront : délais supplémentaires et plus grande flexibilité relative à leurs obligations dans l'agriculture ou les services. Le rôle des subventions dans les politiques de développement



3. European Commission, "Concurrence et intégration politique communautaire de contrôle des concentrations", Economie Européenne, n° 57, 1994.

4. Le taux moyen qui était de 6,8 % pour l'ensemble des produits industriels exportés par le Sud tombera à 4,3 % avec la mise en oeuvre des accords.

5. Environ 11 % du commerce mondial de textiles et 35 % du commerce mondial de vêtements sont affectés par l'AMF.

6. Par exemple, deux signatures seulement pour le code marchés publics. Le Tokyo Round avait ainsi débouché sur neuf codes à ratification "optionnelle". Les quatre accords plurilatéraux de l'OMC en sont le résidu.

a également été reconnu. Mais le risque d'émergence a été pris en compte, un PVD atteignant 3,2% de part de marché mondial d'un produit donné devant supprimer ses subventions. Au total, ce sont les pays émergents qui devraient le plus bénéficier des créations de commerce associées à l'accord de Marrakech⁷ : d'après les travaux du GATT leurs exportations pourraient, selon le scénario retenu⁸, croître de 13,7% (concurrence parfaite, rendements constants à l'échelle) à 37% (concurrence monopolistique et économies d'échelle internes aux firmes), soit un gain de part de marché mondial de 3 points.

	Rendements constants	Concurrence monopolistique
Monde	108,6	123,5
USA	107,5	121,7
Union Européenne**	107,3	119,4
Japon	107,5	118,3
Emergents***	113,7	136,7
Chine	106,1	126,5

* hors échanges intra-européens.
** y compris en transition, sauf Chine et Taiwan.
Source : Secrétariat du GATT : *résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay*, Genève, nov. 1994.

Aussi le Nord cherche-t-il à s'assurer que cette concurrence n'aura pas de caractère déstabilisant. Il est symptomatique que la France et les Etats-Unis, pays que tout ou presque opposait par ailleurs dans cette négociation, se soient entendus pour proposer —sans succès— l'inclusion d'une clause sociale dans les accords de Marrakech. Les risques inhérents à l'OMC resteront donc, pour les pays émergents, la recherche par le Nord du recours à un substitut à la clause sociale rejetée ou une utilisation détournée des normes environnementales.

L'entrée en vigueur de ces accords offre toutefois des garanties au pays du Nord : les services, la technologie et les investissements directs constituent pour eux des enjeux significatifs et ils ont cherché, à travers l'OMC, à fixer un cadre institutionnel garantissant la pleine et entière protection des droits de propriété. Par ailleurs, les marchés des pays émergents s'ouvrent : pour les produits industriels, 73% des lignes tarifaires des PVD (représentant 61% des importations de ces pays) sont consolidées⁹ contre 21% (représentant 13% de leurs exportations) avant l'accord de Marrakech. Concernant les produits agricoles, l'intégralité des lignes a été consolidée et les droits de douane et subventions à l'exportation réduits de 24%.

L'accord prépare aussi l'adhésion future de la Russie et de la Chine en fixant, pour les futurs convives au grand banquet du commerce international, un "menu type" d'obligations plutôt qu'un "déjeuner à la carte"¹⁰ : obligation de signer le nouveau code antidumping, le texte sur les règles de sauvegarde et le texte sur les subventions. Enfin, et surtout, les pays accédants devront accepter de se soumettre, le cas échéant, au redoutable principe du consensus inverse¹¹.

Au total, l'Uruguay Round débouche sur un équilibre praticable des droits et obligations des partenaires actuels et futurs du commerce mondial. La question non tranchée reste celle du fonctionnement de l'OMC, pivot de l'accord de Marrakech, en particulier en ce qui concerne l'absence de sanction à l'égard de pays n'acceptant pas les décisions des panels ou réactivant un certain unilatéralisme.

Lionel Fontagné
Michel Fouquin
Jean Pisani-Ferry

7. Ce qui n'enlève rien au fait que certains d'entre-eux seront victimes de détournements de commerce en raison du recul, inscrit dans le regain de multilatéralisme, des préférences leur étant accordées (cf La Lettre du CEPII, n°130, décembre 1994).

8. François, J.F., McDonald, B., Nordström, H. [1994] "The Uruguay Round : A Global General Equilibrium Assessment" Document de travail, GATT, Genève.

9. La consolidation, assurant que les droits de douane ne seront pas accrus dans le futur, est une garantie d'accès au marché, mais elle peut se faire à un niveau supérieur aux droits effectivement pratiqués. La moyenne des droits consolidés dans le GATT94 peut alors être supérieure, et non inférieure, à la moyenne des droits avant la négociation : c'est le cas pour la Tunisie, l'Uruguay, ou la Roumanie par exemple. Cela n'en constitue pas moins une mesure de libéralisation commerciale.

10. Selon l'expression de Alan W.M. Wolff, deputy US special representative for trade negotiations 1977-1979.

11. Principe selon lequel l'avis du panel d'appel est exécutoire si un consensus ne peut être réuni contre cet avis.

LA LETTRE DU CEPII	DIRECTEUR DE LA PUBLICATION Jean Pisani-Ferry	ABONNEMENT (11 numéros) France 275 F Europe 330 F Hors Europe 370 F (envoi par avion)	ISSN 0243-1947 CCP n° 1462 AD 1 ^{er} trimestre 1995 Janvier 1995
	RÉDACTEUR EN CHEF Jean Pisani-Ferry	CONCEPTION GRAPHIQUE Pierre Dusser	Commande adressée à : La Documentation française, 124, rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex.
RÉDACTION Centre d'études prospectives et d'informations internationales, 9, rue Georges-Pitard 75015 Paris. Tél. 33 (1) 48 42 64 64 Fax : 33 (1) 48 42 59 12	RÉALISATION Annick Hutteau		<i>Cette lettre est publiée sous la responsabilité de la direction du CEPII. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs.</i>
	DIFFUSION La Documentation française.		