Revue de presse : l'adhésion de la Russie à l'OMC

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est une institution internationale chargée de la régulation des échanges commerciaux entre les pays membres et de la résolution des conflits et litiges éventuels entre ceux-ci. Fin 2011, après plus de 18 ans de pourparlers, la Russie a finalement obtenu son ticket d'entrée. Outre la durée exceptionnellement longue des débats, c'était la dernière grande puissance mondiale à ne pas faire partie de cette institution. Quelles sont donc les implications de l'adhésion de la Russie à l'OMC ? Nous verrons tout d'abord quels ont été les obstacles surmontés par la Russie pour assurer son entrée. Puis, nous nous intéresserons aux conséquences à l'échelle nationale et internationale de cet évènement.

L'adhésion de la Russie à l'OMC résulte d'un long et tumultueux processus. Tout d'abord, les négociations d'entrée de la Russie au sein de l'Organisation internationale ont achoppé sur le plan économique. En effet, en 1993, date du dépôt de sa candidature, le niveau de l'économie russe ne permettait pas à la nation d'entrer dans le club des États formant l'OMC. Effectivement, la Russie demeurait une économie modeste, à l'échelle mondiale comme le souligne *La Presse* du 02/12/11. Pour répondre aux exigences de l'Organisation, il était donc nécessaire pour le Kremlin d'engager de sérieuses réformes afin de devenir une véritable économie de marché. Dans la pratique, cela s'est traduit par la conclusion de nombreux accords multilatéraux et bilatéraux. Le journal *El Pais* du 13/11/2011 dresse une liste des principaux accords conclus entre les membres actuels de l'Organisation et le prétendant au statut d'adhérent. Les accords multilatéraux prévoient, entres autres, que Moscou abaisse le seuil des droits de douane à 7,3% du montant des importations, contre 10% actuellement. Par ailleurs, les subventions agricoles doivent être limitées à 9 milliards de dollars en 2012 puis à 4,4 milliards d'ici 2018. Des accords ont également été conclus sur les tarifs du gaz. Ce point clé a été source de tensions politiques importantes avec l'Ukraine. Le journal russe *RT* du 07/11/2011 révèle ainsi que l'Ukraine a menacé la Russie d'user de son droit de veto si les conflits gaziers n'étaient pas résolus. Comme le rapporte le journal *L'Express* du 01/09/2011, l'Ukraine réclame une renégociation des prix du gaz. Toutefois, la Russie n'est prête à faire un geste qu'en contrepartie de l'intégration de l'Ukraine à son union douanière avec le Belarus et le Kazakhstan. Malgré le refus de Kiev, la Russie finit par céder surtout dans le but de rassurer l'union européenne inquiète pour ses approvisionnements gaziers. Finalement toutes les concessions listées précédemment ont permis à la Russie de négocier avec ses nouveaux partenaires sur des bases plus saines. Ainsi le statut d'économie de marché lui a été reconnu par les pays européens d'abord, puis par les États-Unis. Malgré cela, il a tout de même fallu attendre jusqu'en décembre 2010 pour que l'Union européenne soutienne officiellement l'adhésion de la Russie à l'OMC. Le journal suisse *Le Temps* du 10/11/2011 retrace d'ailleurs les nombreux revirements de situation lors des débats avec l'Union européenne, rappelant ainsi à quel point les tractations ont été compliquées. En ce qui concerne les États-Unis, le journal *Ria Novosti* du 15/12/2011 nous apprend que son activisme a été un élément déterminant dans l'adhésion de la Russie. Du reste, le bras tendu par les Américains ne date pas d'hier: rappelons à cet effet que le journal *The Guardian* du 11/11/06 titrait déjà « Les États-Unis ouvrent les portes de l'OMC à la Russie ».

Si les négociations ont longtemps butté sur des questions économiques, les tensions politiques avec la Géorgie ont aussi largement contribué à retarder l'entrée du géant russe au sein de l'Organisation. Le journal *Le Monde* du 03/11/2011 nous rappelle les faits : les deux nations se sont longtemps affrontées au sujet de l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie. Cela a d'ailleurs abouti à l'intervention militaire de la Russie en 2008 sur le territoire géorgien. Dès lors, Tbilissi a opposé son veto à l'entrée de son rival pendant trois ans (*Le Point* du 08/10/11). Rappelons que l'OMC, Organisation instituée à la suite du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), est une instance intergouvernementale. De ce fait, l'unanimité est requise lors de ses votes. Le journal suisse *Le Temps* du 21/11/2011 relève toutefois que la situation s'est débloquée grâce à l'entremise suisse.

Effectivement, celle-ci a permis l'élaboration d'un accord entre les deux rivaux et les tensions ont finalement fini par se calmer. L'adhésion de la Russie à l'OMC a aussi passionné et surtout divisé sa population entre les libéraux d'un côté, très favorables et reprochant même à Poutine *« de ne pas faire suffisamment de concessions, pour assurer une entrée coûte que coûte »* et les communistes d'un autre côté (*Le Figaro* du 26/12/2011).

En somme, la Russie a dû faire preuve de patience et a fait de nombreuses concessions aux membres actuels de l'Organisation pour y accéder. Mais qu'en est-il des conséquences de l'adhésion du géant russe pour le commerce international ? Tout d'abord, celle-ci n'est pas exempte d'inconvénient pour le principal concerné. A titre d'exemple, l'ouverture des frontières commerciales russes va être marquée par l'importation des produits agricoles étrangers plus compétitifs. Or, sans l'aide du gouvernement, les agriculteurs ne pourront pas faire face à cette farouche concurrence. Il en est de même pour la majeure partie des firmes industrielles, agricoles, de service russes et des petites entreprises, qui perdront en compétitivité, même sur le marché local. Sans un soutien étatique fort, elles seront donc perdantes selon les propos de Vladimir Poutine rapportés par le journal *La Russie d'Aujourd'hui* du 15/11/11. Du reste, il est peu probable que la Russie connaisse le même destin que celui de la Chine. En effet, à la suite de son entrée à l'OMC cette dernière avait vu augmenter de 300% ses échanges commerciaux. Ainsi, le journal *Ria Novosti* du 19/12/11 titre « A l'OMC, la Russie n'égalera pas la Chine ». Il faut toutefois rappeler que l'adhésion de la Russie présente de nombreux avantages pour le pays. Le journal *Ria Novosti* du 15/12/2011, reprenant les propos du président Dimitri Medvedev, écrit *« C'est une étape positive, c'est une victoire »*. Tout d'abord, cela va attirer les investisseurs étrangers et inversement, les investisseurs russes vont pouvoir accéder aux marchés des pays membres. D'après les propos rapportés par *La Tribune* du 16/12/2011 Dimitri Medvedev affirme d'ailleurs que *« c'est l'aboutissement de discussions longues et complexes est bon à la fois pour la Russie et pour nos futurs partenaires »*. En effet, selon *La Voix de la Russie* du 22/11/2011, les prix devraient baisser significativement (de 15% à 20%) car les taxes sur les importations russes devraient être très largement revues à la baisse.

L'accès de la Russie à l'OMC n'a évidemment pas que des effets sur sa propre économie. Elle va avoir de nombreuses répercutions sur le reste du monde. Pascal Lamy, directeur général de l'Organisation, voit dans cette arrivée un tournant majeur du commerce international comme le mentionne *The Wall Street Journal* du 11/11/11. Dans un premier temps, cela va avoir un impact positif sur les admissions à venir d'autres pays comme le Kazakhstan qui bénéficiera de conditions plus favorables en vue de son adhésion selon le journal *The Economist* du 05/11/2011. En effet, il bénéficiera du soutien de la Russie avec qui, par ailleurs, une entrée groupée avait été envisagée. Plus généralement, l'accession de la Russie aura une grande influence sur le commerce international. Ainsi, grâce à celle-ci, l'OMC couvrira 98% du commerce mondial contre 94% auparavant (*La Tribune* du 10/11/2011). Rappelons également que le produit intérieur brut russe avoisine les 1900 milliards de dollars, ce qui représente 2,8% du PIB mondial. De plus, l'intégration de la Russie dans le circuit du commerce international représente un pas significatif dans la libéralisation des échanges. Tant est si bien que le journal *La Russie aujourd'hui* du 11/11/2011 n'hésite pas à écrire que *« l'adhésion de l'un des plus grands pays au monde ressemble à un rayon de soleil dans le ciel gris de l'économie mondiale en général et de l'OMC en particulier »*.

En conclusion, l'accession de la Russie à l'OMC résulte de longs et pénibles pourparlers. C'est pour cette raison que celle-ci n'aura probablement pas d'avantages pour le pays à court terme. Toutefois elle se présente comme nécessaire au développement de son économie. Elle instaurera aussi un climat plus favorable pour ses futurs partenaires commerciaux, et pour les futurs prétendants au titre d'adhérent à l'OMC. Enfin, alors que les négociations du cycle de Doha s'enlisent, elle représente un grand pas, pour la libéralisation des échanges et du commerce mondial.

Réflexion personnelle : l'OMC à bout de souffle ?

L'OMC est très souvent considérée comme le fer de lance de la mondialisation. Pour cela, elle a mis en place un système de cycle de négociations réunissant l'ensemble de ses membres. Le Cycle de Doha, lancé en 2001, est le dernier en date. Ainsi, les États membres de l'Organisation tentent, depuis maintenant plus de dix ans, de parvenir à un accord commercial multilatéral. Ce programme comprend vingt objectifs centraux. A l'image des cycles précédents (Genève et Torkuay par exemple), les pays membres de l'OMC se sont attaqués à la réduction des barrières douanières et non douanières, principalement dans le domaine agricole. Cela dans le but, notamment, de permettre aux pays en développement de mieux s'intégrer au commerce international. Toutefois, contrairement aux neuf derniers cycles, celui de Doha a élargi son champ d'action en apportant à la table des négociations des dossiers concernant les produits industriels et agricoles, les services et les questions environnementales. Du 15 au 17 décembre 2011, une énième réunion organisée à Genève pour relancer le cycle de Doha s'est soldée par un échec. En effet, le traditionnel clivage entre les pays du Nord et les pays du Sud a ruiné tout espoir de parvenir à un consensus. Bien qu'à l'origine, l'apparition de l'OMC a suscité de grands espoirs, force est de constater qu'aujourd'hui, des contestations de plus en plus vigoureuses à son encontre se font sentir aussi bien en interne qu'en externe. Quels sont donc les enseignements à tirer de l'échec des négociations du cycle de Doha et de l'instance qui l'organise? Plus généralement, que cela révèle-t-il sur la gouvernance mondiale? Dans un premier temps, nous nous intéresserons aux carences de l'OMC. Puis dans un second temps, nous nous concentrerons sur la gestion, ou plutôt la non-gestion des intérêts contradictoires, qui entrave son bon fonctionnement.

Pour beaucoup, l'échec des pourparlers du cycle de Doha n'est pas tant à attribuer au contenu controversé des discussions, qu'au fonctionnement de l'OMC. Son processus décisionnel est ainsi régulièrement pointé du doigt. Il est considéré comme trop faible pour garantir un consensus général. En effet, l'absence de règle de majorité conduit bien souvent à l'échec des négociations. Le fait est que chaque membre bénéficie d'un droit de veto sur l'accord final. Il est donc devenu très difficile, voir impossible, de parvenir à un accord au contenu ambitieux. L'OMC a d'ailleurs été qualifiée de *« médiévale »*[1] par son directeur général Pascal Lamy lors de la conférence ministérielle de Cancun. En effet, il ne s'agit plus, comme en 1947, de trouver un compromis entre 27 pays riches sur certains produits industriels. A présent, 153 pays doivent s'accorder à l'unanimité sur une vingtaine de sujets. Aux débuts de l'OMC, quelques accords ont été conclus dans les domaines des services financiers, des technologies de l'information, ou encore des communications. Cependant, le nombre toujours plus important des États membres de l'OMC ne permet plus de résoudre les questions de fond. Du reste, ce problème n'est pas spécifique à cette instance internationale. Il reflète un défaut plus général de la gouvernance mondiale. A titre d'exemple, les sommets pour la planète (Copenhague ou Cancun notamment) n'ont débouché sur aucun accord contraignant, quand bien même le dossier requiert des réponses urgentes. Le constat est d'autant plus dramatique que les réunions restreintes du G8 et du G20, consécration de la *« diplomatie de connivence*[2] *»*, se concluent en général par le même constat désolant. Les États membres de l'OMC tentent de dépasser ce défaut de gouvernance et recourent de plus en plus aux accords bilatéraux et régionaux au sein de l'Organisation. En effet, les gouvernements optent plutôt pour cette solution qui leur permet de tirer *« tous les avantages qu'offre la participation à une entente régionale sans compromettre la poursuite de solutions multilatérales*[3] ». Néanmoins, cette

[1] Christian Chavagneux, « Le multilatéralisme en panne », L'économie politique n°20, octobre 2003.
[2] Bertrand Badie, *La diplomatie de connivence : les dérives oligarchiques du système international*, Ed. La Découverte, 2011.
[3] OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2007.*

pratique bafoue le principe fondamental de la « nation la plus favorisée » (NPF[4]). En effet, celui-ci exige *«l'égalité de traitement pour tous les partenaires commerciaux, selon le principe de la non-discrimination»*. A titre d'exemple durant les années 90 l'Union européenne, l'Afrique et les Antilles se sont entendus sur les tarifs douaniers des bananes. Toutefois, pour être conformes au principe de la nation la plus favorisée, ceux-ci devraient être applicables à l'ensemble des membres de l'OMC avec qui l'Union européenne échange ces fruits. Ces accords ont d'ailleurs été jugés comme illégaux par l'organisme de règlement des différends de l'Organisation.

Ensuite, il est souvent reproché à l'OMC de développer une approche trop étroite des enjeux auxquels elle doit faire face. A titre d'exemple, l'Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) estime que les négociations du cycle de Doha ont été impuissantes face à la crise alimentaire de 2008. Dès lors, l'Institut révèle que des facteurs aussi importants que la spéculation financière sur les matières premières, les changements climatiques ou encore la hausse du prix du pétrole, ne sont absolument pas pris en compte par l'OMC dans son analyse[5]. Ce point faible pourrait être contrebalancé par la coopération entre cette dernière et d'autres institutions internationales traitant de problématiques économiques. Mais là encore une défaillance de taille apparait car l'action de l'OMC n'est pas coordonnée avec celles du Fond Monétaire International (FMI) ou de la Banque mondiale. Au-delà, la légitimité de l'Organisation est parfois attaquée. En effet, ce n'est pas une instance de régulation économique. Elle se voit donc régulièrement concurrencée par d'autres institutions. Ainsi, l'Organisation de Coopération et de développement économique (OCDE) est considérée comme plus à même de traiter des problématiques économiques.

En raison de toutes ces défaillances, son directeur général, Pascal Lamy, appelle à la réforme institutionnelle de cette Organisation. Celui-ci veut modifier, entre autres, les modes de préparation et de gestion des conférences interministérielles, sévèrement mis en cause. A titre d'exemple, à Cancun en 2003, les réunions se sont étalées sur 150 heures. Pourtant, trois seulement ont été consacrées aux négociations effectives, illustrant un manque criant de préparation. Une autre piste envisagée pour renouveler le fonctionnement de l'OMC consisterait à ne plus négocier à 153 pays, comme le préconise l'économiste au CEPII, Lionel Fontagné. A cet effet, des accords plurilatéraux sur des secteurs particuliers permettraient de limiter les accords bilatéraux et régionaux.

Néanmoins, les difficultés de l'OMC ne sont pas à imputer uniquement à ses déficiences institutionnelles. En effet, les membres qui la composent ont des intérêts et des objectifs bien différents. Ainsi, *« plus le fossé se creuse entre les États pauvres et les États riches, plus l'OMC est menacée d'implosion[6] »* De plus, cette dernière ne fait pas l'unanimité et ses réunions sont souvent le théâtre de manifestations des altermondialistes qui la taxent très souvent de *« bras armé »* des pays riches. Pourtant, L'OMC assure défendre les intérêts des pays en voie de développement (PED) et des pays les moins avancés (PMA). Toutefois, depuis sa création, l'Organisation a plutôt tendance à établir un commerce plus libre qu'équitable. L'exemple du débat sur une diminution supplémentaire des barrières douanières sur les produits agricoles est à ce titre assez saisissant. D'un côté, il est clair que les membres du Groupe de Cairns (les plus gros exportateurs de produits agricoles), les agro-industries transnationales auraient beaucoup à y gagner. Effectivement, ceci instaurerait une plus grande libéralisation des marchés, en assurant plus de débouchés pour l'ensemble de leurs produits. Cependant, cette mesure serait dommageable pour les pays du Sud. En effet, suite aux diminutions des barrières douanières instituées par le passé, certains pays en développement ont vu augmenter significativement l'importation de produits étrangers fortement subventionnés. Cette mesure avait déjà porté un coup aux exploitations agricoles locales, évidemment pas de taille à faire face à cette

[4] Comprendre l'OMC. Service : des règles pour la croissance et l'investissement (site de l'OMC).
[5] **IATP**, « 7 raisons pour lesquelles Doha ne peut pas résoudre la crise alimentaire », mai 2008.
[6] Arnaud Rodier, « L'OMC menacée d'implosion », *Le Figaro*, 12/12/2007.

concurrence déloyale. Cela explique le veto opposé par de nombreux pays (l'Inde en particulier) devant cette proposition. En somme, la conduite des négociations de l'OMC n'est plus l'apanage des pays occidentaux. Ces derniers ne peuvent plus se permettre d'ignorer la voix des pays émergents dans les débats.

Cette observation nous invite d'ailleurs à analyser plus en profondeur les rapports qu'entretiennent les pays riches et les pays émergents. En effet, les Américains considèrent dorénavant qu'il n'est plus de leur devoir d'accorder des avantages commerciaux à ces pays affichant des taux de croissance record. Les États-Unis les estiment tout à fait capables de faire face à la concurrence. A titre d'exemple, il n'est plus question d'aider la Chine quand on sait qu'elle représente 12 % du commerce international alors que sa part n'était que de 4 % il y a dix ans. La première puissance mondiale exige donc des pays émergents qu'ils fassent certaines concessions (abandon des droits de douane sur les produits chimiques et électroniques notamment). Toutefois, les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) ne comptent pas se laisser faire *« Nous ne sommes pas des pays développés et nous devons protéger nos industries naissantes pour donner à nos populations défavorisées par rapport aux vôtres les revenus qui leur font défaut »*. Pascal Lamy, est d'ailleurs conscient des enjeux plus généraux que soulèvent les négociations. Il a ainsi déclaré que ce qui se jouait n'était pas uniquement du ressort de la tractation commerciale, mais également de la *« géopolitique*[7] *»*.

En conclusion, l'OMC souffre de différents maux. D'abord, ses déficiences institutionnelles et procédurales l'empêchent de parvenir à des accords satisfaisants. Ensuite, elle est le théâtre d'un bras de fer sans merci entre les États du Nord et du Sud. Enfin, les tractations commerciales mettent en évidence les tensions entre la volonté de pacification du monde par le libre-échange et la marginalisation des plus pauvres qui en résulte. Toutes ces raisons expliquent pour une bonne partie l'échec des négociations du cycle de Doha. Ainsi, de nombreux observateurs le considèrent comme *« condamné »* et prônent son abandon pur et simple. D'autres estiment au contraire qu'il faut redémarrer les pourparlers. En effet, un échec contribuerait à discréditer davantage l'Organisation commerciale. Toutefois, les discussions doivent prendre place dans un cadre différent afin d'aboutir à un *«cycle du développement»*. Celui-ci aurait une approche plus globale des intérêts de chacun. Au-delà, les carences de l'OMC et du Cycle de Doha sont révélatrice d'un défaut plus général de gouvernance mondiale. Les États continuent de négocier selon des codes surannés de la diplomatie traditionnelle, où les intérêts nationaux priment. Cela nous amène donc à réfléchir à des modes alternatifs de conduite des affaires mondiales. Cela a été le thème central de nombreux Forum sociaux mondiaux (à Porto Alegre en 2001 notamment). Il a été question notamment, de l'intervention plus importante des Organisation non gouvernementales (ONG) dans l'exercice périlleux du pilotage du monde.

[7] Cité dans Alain Faujas, « La libéralisation du commerce mondial en panne », *Le Monde*, 15/11/2011.