

OMC : un nouvel équilibre Nord-Sud ?

Par **Olivier Louis**

Olivier Louis, chercheur à l'Ifri, a été chef de mission économique auprès des ambassades de France dans de nombreux pays étrangers, ainsi qu'à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

L'Organisation mondiale du commerce n'est pas un club occidental. De plus en plus, les pays en développement y affirment leur poids. En dépit d'intérêts divers et parfois contradictoires, ils arrivent à soutenir un front commun. Pourtant, si la négociation de Doha échoue, ce sera moins en raison de ce « front » que du fait d'une absence de volonté d'aboutir qui touche tous les camps.

politique étrangère

Les négociations commerciales internationales font périodiquement la une de l'actualité lorsque les conférences ministérielles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) servent de prétexte à la mobilisation de toute la mouvance altermondialiste et aux manifestations massives et souvent violentes contre le libre-échange mondial, composante du capitalisme jugée particulièrement détestable. Ce fut le cas à Seattle en 1999 ou à Cancun en 2003. Ces manifestants se sont auto-proclamés défenseurs des intérêts des pays du Tiers-Monde mais leur influence réelle sur les politiques des principaux pays en développement (PED) est modeste, pour ne pas dire inexistante. Beaucoup plus significative est la montée en puissance de ces pays dans les négociations internationales, et en particulier dans celle, en cours depuis 2001, du Programme de Doha pour le développement.

Le 22 juin 2007, les responsables des négociations commerciales internationales des États-Unis, de l'Union européenne (UE), du Brésil et de l'Inde, qui s'étaient réunis à Postdam, n'ont pas trouvé de compromis sur l'agriculture et sur l'accès au marché non agricole des PED, compromis qui aurait permis la relance de cette négociation. Les conditions de cet échec, en lui-même peu surprenant, méritent d'être soulignées. D'une part, ces quatre puissances, regroupées dans ce qu'il est convenu d'appeler le G4, sont devenues l'instance clé de la négociation alors que, précédemment, la partie se jouait entre les États-Unis et l'UE, les pays du

Sud étant relégués à la marge. D'autre part, le désaccord a opposé le Brésil et l'Inde d'un côté, les États-Unis et l'UE de l'autre, donc un schéma Sud contre Nord, alors que les précédents cycles de négociations avaient été dominés par l'opposition entre l'UE et les États-Unis.

Faut-il, cependant, en inférer que l'OMC est devenue le lieu d'une rivalité Nord-Sud qui l'apparenterait à l'Assemblée générale des Nations unies et à la CNUCED¹? Une telle conclusion serait excessive. L'OMC n'est plus un club occidental au sein duquel les quelques pays les plus riches décideraient, seuls, des règles relatives aux échanges internationaux de marchandises et de services. Les PED² ont commencé à se forger une doctrine du commerce mondial, ont hiérarchisé leurs intérêts et se sont donné les moyens de se faire écouter. Mais le blocage actuel de la négociation renvoie plus à une crise du système multilatéral dans son ensemble qu'à un conflit insoluble entre le Nord et le Sud.

L'OMC n'est plus un club occidental

L'OMC, qui a succédé au GATT³ en 1995, s'en différencie par trois points principaux :

- *l'OMC tend vers l'universalité*. Elle compte aujourd'hui 150 membres et 23 autres pays sont candidats à l'accession. Les seuls acteurs importants du commerce mondial qui n'en sont pas encore membres sont la Fédération de Russie, l'Ukraine, les autres républiques ex-soviétiques, l'Iran, la Serbie et l'Algérie. Les négociations d'adhésion sont très avancées pour la Russie et l'Ukraine. À sa création, le GATT n'incluait que 23 membres⁴ ; il n'a jamais bénéficié du statut d'organisation internationale et n'était pas représentatif des PED, même si certains d'entre eux en étaient membres depuis l'origine, comme le Brésil et l'Inde ;

- *le champ de compétences de l'OMC est beaucoup plus large que celui du GATT*. Le GATT se concentrait sur les questions douanières (droits de douane et restrictions quantitatives) affectant les produits industriels. Par consensus implicite entre ses membres, les produits agricoles étaient exclus des négociations, les services n'étaient pas couverts et l'activité

1. La Conférence des nations unies sur le commerce et le développement est un organisme au sein duquel la sensibilité des PED s'exprime avec un accent volontiers anti-occidental.

2. À l'OMC, est considéré comme PED tout pays qui se déclare tel. Il le reste tant qu'il le souhaite, et quel que soit son niveau de développement. Par exemple, la Corée du Sud et le Mexique font partie des quelques PED de l'OMC, bien qu'ils soient membres de l'OCDE, considérée comme le club des pays riches.

3. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade) a été signé en 1948 comme accord « provisoire » pour définir les règles du commerce mondial.

4. Il n'avait cependant cessé de se renforcer, pour atteindre 125 membres en 1994 lors de la transformation du GATT en OMC.

« régulatrice⁵ » du GATT n'est apparue que tardivement (résultat du cycle Kennedy en 1967 sur l'antidumping et du cycle de Tokyo en 1979 sur les mesures non tarifaires, les subventions et les « accords cadres »). Les accords de Marrakech (acte final du cycle de l'Uruguay du 15 avril 1994 : 550 pages d'accords, et près de 20 000 pages de commentaires interprétatifs), en même temps qu'ils donnent naissance à l'OMC, couvrent une série de sujets dont le GATT ne se préoccupait pas ou peu : l'agriculture (Accord sur l'agriculture), les textiles et vêtements (suppression à terme de l'Accord multifibres), les services (GATS, General Agreement on Trade in Services), la propriété intellectuelle (TRIPS, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) et les investissements (TRIMs, Agreement on Trade-Related Investment Measures). Tous ces sujets concernent directement les PED ;

- à la différence du GATT, l'OMC dispose d'un mécanisme efficace de règlement des différends, un organe quasi judiciaire (l'Organe de règlement des différends, ORD) investi de pouvoirs de sanction et qui a la charge d'assurer le respect des dispositions agréées par les États membres. L'OMC est d'ailleurs la seule organisation internationale dans ce cas.

Dans ce nouveau contexte, les PED ne pouvaient plus se contenter d'être exonérés de l'application des libéralisations tarifaires que les pays développés s'accordaient (Partie IV du GATT sur le développement, clause d'habilitation de 1979⁶ et les 147 dispositions accordant un traitement spécial et différencié⁷ aux PED), en contrepartie de leur exclusion de fait de la négociation, comme cela était le cas lors des cycles de négociations multilatérales du GATT jusqu'au cycle de l'Uruguay (1986-1994) inclus. Les grandes difficultés qui ont précédé le lancement du Programme de Doha pour le développement, lors de la conférence ministérielle de Doha de novembre 2001, l'échec de la conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003, les tentatives avortées de relance du processus de négociation depuis la conférence de Hong-Kong (décembre 2005) prouvent que les règles du jeu ont changé.

5. Les règles de l'OMC couvrent les procédures permettant de lutter contre le dumping et les subventions abusives, et les accords qui imposent des obligations aux États membres à l'intérieur de leur territoire et non seulement au passage des frontières, comme la protection de la propriété intellectuelle ou l'accueil des investissements étrangers.

6. Les pays développés sont autorisés à accorder des préférences tarifaires aux PED, sans les étendre à l'ensemble des membres du GATT (maintenant de l'OMC), en dérogation au principe de la clause de la nation la plus favorisée, qui impose que chaque État membre étende à tous les autres États le régime douanier qu'il a accordé à l'État membre le plus « favorisé », c'est-à-dire bénéficiant des droits de douane les plus bas.

7. Possibilité donnée aux PED de ne pas appliquer ou d'appliquer après des périodes transitoires des décisions de libéralisation prises par les membres du GATT.

L'influence croissante des pays en développement

L'influence croissante des PED tient sans doute d'abord au fait que la part de leurs exportations dans le commerce mondial des biens et services est significativement croissante (de 25 % à 34 % entre 1990 et 2005). Ils en sont donc devenus des acteurs incontournables. Cette montée en puissance résulte également d'une double évolution, doctrinale et pratique, qui leur a permis de créer un front commun, pour le moment, solide.

Les PED ne partagent pas, ou pas entièrement, la philosophie du libre-échange qui constitue la base idéologique de l'OMC

Ils subordonnent le libre-échange à leur conception du développement qui puise à plusieurs sources : la CNUCED⁸ joue un rôle important dans son élaboration et l'influence des principales organisations non gouvernementales (ONG) dédiées aux problèmes de développement est grandissante. Les plus importantes d'entre elles ont ouvert des bureaux à Genève et officient en tant que consultants bénévoles auprès des délégations des PED, qui sont souvent en sous-effectifs. En particulier, les positions d'Oxfam International, « combattives » mais modérées si on les compare à celles d'autres groupes comme ATTAC, bénéficient d'un large consensus au sein des pays du Sud⁹. Cette « doctrine » de l'échange s'articule autour des thèmes suivants :

- avant d'ouvrir les frontières, les conditions internes du développement économique doivent être réunies. La recherche économique montre, en effet, que les PED ne bénéficient de la libéralisation des échanges que s'ils ont les moyens d'accéder au commerce mondial grâce à des infrastructures adéquates, des services douaniers et fiscaux raisonnablement efficaces et une production adaptée au marché mondial ;

- les PED doivent garder une marge de manœuvre suffisante (*policy space*) pour pouvoir mener les politiques de développement nationales de leur choix. Cette marge de manœuvre peut être calquée sur les libertés dont bénéficiaient les pays développés lorsqu'ils en étaient eux-mêmes au stade actuel des PED. Or on est loin du compte : les disciplines internationales en matière d'accueil des investissements, de propriété intellectuelle, et d'échange de services se sont considérablement durcies depuis une quinzaine d'années, réduisant d'autant leur espace politique.

Les résultats du cycle de l'Uruguay ont été globalement défavorables aux pays du Sud. Pour les PED, les États-Unis et l'UE n'ont fait que des concessions de pure forme sur l'agriculture, alors qu'eux-mêmes ont

8. Voir le *Rapport sur le commerce et le développement 2006*, conférence des Nations unies sur le commerce et le développement. Nations Unies, New York et Genève, 2006.

9. Voir par exemple le document d'information d'Oxfam n° 80 sur l'Afrique et le cycle de Doha.

concédé de nouvelles règles et des baisses de droits qui jouent en leur défaveur. Le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, a d'ailleurs reconnu dans plusieurs interventions que les résultats du cycle de l'Uruguay avaient été déséquilibrés¹⁰. De ce fait, les PED n'ont accepté le lancement d'un nouveau cycle de négociation à Doha en 2003, avec beaucoup de réticence, qu'à la condition qu'il se donne explicitement comme objectif de rééquilibrer le plateau de la balance – d'où l'appellation de « Programme de Doha pour le développement ». Il en résulte que les pays du Sud estiment avoir *droit* à des concessions unilatérales des pays du Nord sur les dossiers où ils présentent un avantage comparatif, comme le commerce des produits agricoles, sans avoir à faire de concessions réciproques dans les domaines qui intéressent les pays du Nord, comme l'accès aux marchés non agricoles (Non Agricultural Market Access, NAMA), l'ouverture du commerce des services, ou l'instauration de nouvelles règles qui limiteraient encore leur liberté d'action. Ce dernier point explique l'opposition déterminée des PED à la négociation des sujets dits « de Singapour » : commerce et politique de concurrence, commerce et investissement, transparence des marchés publics.

Le cycle de l'Uruguay a été globalement défavorable aux pays du Sud

L'importance de ce consensus doctrinal ne doit pas être sous-estimée, même si les négociateurs le relativisent à Genève. C'est un substrat qui aide les PED à trouver des compromis lorsque leurs intérêts sont divergents, ce qui est souvent le cas. Malgré cela, il ne suffirait pas à expliquer leur influence croissante. Encore a-t-il fallu qu'ils s'organisent.

Traditionnellement, pendant le déroulement d'une négociation commerciale multilatérale, les pays membres de l'OMC créent des groupes pour défendre un intérêt commun

Certains de ces groupes ont un caractère plus permanent que d'autres, et peuvent réunir des pays développés et des pays en développement, comme le groupe de Cairns¹¹ qui se consacre depuis 1986 à l'ouverture des marchés agricoles et à la lutte contre les soutiens internes et les subventions à l'exportation des produits agricoles. D'autres sont fondés sur une base géographique ou sur des critères objectifs (groupe africain, pays les moins avancés, [PMA]¹²). Leur existence facilite la négociation par la

10. Discours de P. Lamy au Conseil économique et social de l'ONU le 2 juillet 2007.

11. Le groupe de Cairns regroupe des pays en développement (l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, le Paraguay, les Philippines, la Thaïlande, le Pakistan, le Pérou et l'Uruguay) et des pays développés (l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande).

12. La notion de PMA fait intervenir le PIB par habitant (900\$/hbt) et d'autres critères de développement ; elle a été définie par les Nations unies. 32 PMA sont membres de l'OMC.

synthèse qu'ils opèrent entre des positions voisines, et leur défense collective¹³. En 2003, la conférence ministérielle de Cancun a marqué la réorganisation de ces groupes représentant les intérêts du Tiers-Monde par la création du G20, le 20 août 2003, à l'initiative du Brésil et en réaction à l'accord euro-américain sur l'agriculture signé quelques jours auparavant. Le G20, dont le champ d'intérêt était au départ limité à la négociation agricole, réunit aujourd'hui 23 pays¹⁴ dont tous les grands pays émergents. Sa création a entraîné une restructuration des groupements de PED, avec l'émergence du G90, nébuleuse des pays les plus pauvres (PMA, groupe africain, et pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dits pays ACP¹⁵), et la création du G33 qui regroupe autour de l'Inde, de l'Indonésie et des Philippines les pays hostiles à une ouverture de leurs marchés agricoles.

Depuis lors, au fil des ans et des ajournements successifs de la conclusion du Programme de Doha sur le développement, le G20 a su, de plus en plus fréquemment, fédérer habilement autour de lui les autres groupements des PED. Le dernier exemple en est la déclaration du 11 juin 2007 qui, élaborée sur l'initiative du G20, a été signée par les coordonnateurs du G33, des pays ACP, du groupe des PMA, du groupe africain, des pays à petites économies vulnérables, du groupe des quatre pays africains exportateurs de coton (Cotton 4), de la communauté des Caraïbes (Caricom), et du groupe de pays qui s'opposent à une ouverture des marchés industriels des pays en développement (NAMA 11¹⁶), c'est-à-dire de la totalité des PED quelles que soient leurs divergences d'intérêts.

À travers ce foisonnement de groupes, s'élaborent les grandes lignes de ce qui pourrait être, pour les pays du Sud, l'objectif global acceptable du Programme de Doha pour le développement. Cet objectif est qualifié d'« équilibre », à la fois au sein de la négociation agricole et entre la négociation agricole et les autres volets du programme de Doha.

L'équilibre au sein de la négociation agricole

L'accord sur l'agriculture conditionne le succès de la négociation du Programme de Doha pour le développement. Ce point est fondamental pour les pays du Tiers-Monde, car la protection des marchés agricoles des

13. Voir « Adventures in WTO Clubland », *Bridges*, vol. 11, n° 4, juin-juillet 2007.

14. Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Équateur, Égypte, Guatemala, Inde, Indonésie, Mexique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Tanzanie, Thaïlande, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe.

15. Les pays ACP sont liés par des accords préférentiels avec l'UE, les accords de Cotonou qui ont remplacé en 2000 les accords de Lomé. Il y a 46 États ACP.

16. Le NAMA 11 comprend l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, la Namibie, les Philippines, la Tunisie et le Venezuela.

pays riches et leur capacité financière à apporter des subventions massives à leurs agriculteurs, désorganisant ainsi les marchés en leur faveur, sont considérées comme l'injustice la plus grave de l'organisation actuelle des échanges mondiaux. Cet accord devrait comporter les points suivants :

- sur les soutiens internes¹⁷, le G20 recherche une limitation des aides directes aux agriculteurs, de nouvelles disciplines dans la définition des aides jugées non distorsives (*green box*¹⁸)

- plus strictes pour les pays développés, mais couvrant, pour les PED, les réformes agraires et l'appui aux agriculteurs les plus pauvres -, des garanties contre les mesures en fait distorsives (*box shifting*), et enfin une diminution drastique des aides des États-

Unis aux producteurs de coton américains. Cette question du coton qui a, pour les PED, une haute valeur symbolique, a le potentiel de faire échouer toute la négociation ;

- sur l'accès au marché agricole¹⁹, les résultats de la négociation doivent tenir compte des caractéristiques totalement différentes des économies agricoles des PED et de celles des pays développés. Les PED devraient pouvoir se prévaloir du principe du traitement spécial et différencié, en ne s'engageant à des baisses de droits que pour un montant très inférieur à celles que consentiront les pays développés et en obtenant des exemptions de baisse de droits de douane pour les produits spéciaux²⁰, ainsi qu'une clause *ad hoc* de sauvegarde qui leur permettra de rétablir des droits en cas de hausse brutale des exportations ;

- sur le volet « aides à l'exportation » – utilisées principalement par l'UE –, les PED demandent leur interdiction, qui leur a déjà été promise lors de la conférence de Hong-Kong en décembre 2005 ;

- enfin, les PED soutiennent les revendications spécifiques de certains d'entre eux : une des plus importantes est l'ouverture totale des marchés

17. Les soutiens internes comportent toutes les aides aux agriculteurs, les aides directes à la production comme les subventions à la protection sociale des agriculteurs et au développement rural. La négociation ne porte que sur les soutiens « qui ont des effets de distorsion sur les échanges », mais encore faut-il être d'accord sur ce que recouvre cette notion.

18. Les aides de toute nature à l'agriculture sont classés en trois « boîtes » : la boîte verte (*green box*), pour les aides jugées non distorsives des échanges, essentiellement les aides complètement découplées de la production et les dépenses sociales, la boîte orange (*amber box*) pour les aides qui ont un effet direct sur les prix et la production. Ces aides doivent être notifiées à l'OMC et font l'objet d'un engagement de réduction. Enfin la boîte bleue (*blue box*) pour les aides dont l'effet distorsif est limité, du fait par exemple d'un engagement de limitation de production. Ces aides n'ont pas fait l'objet d'engagement de réduction.

19. Les droits de douane ou mesures équivalentes qui font obstacle aux importations en provenance des pays tiers.

20. Les produits spéciaux seront choisis librement par chaque PED, avec cependant un nombre maximum à négocier.

L'accord sur l'agriculture conditionne le succès de la négociation du Programme de Doha

pour les exportations des PMA, comme le promet le programme « Tout sauf les armes » de l'UE, en demandant que toutes les lignes tarifaires, et non 97 % ou 98 % de ces lignes (le reste concernant parfois les seuls produits exportables par les PMA), soient exemptes de droits. Ils souhaitent également que soient pris en compte les difficultés particulières des pays qui viennent d'accéder à l'OMC, les besoins des pays importateurs nets de produits agricoles, la question de l'érosion des préférences tarifaires pour les PED bénéficiant d'accès privilégiés aux marchés de certains pays développés, les aides à la diversification des récoltes pour les pays dépendants de produits illicites, le problème particulier des produits tropicaux, etc.

L'équilibre entre la négociation agricole et les autres sujets

Une fois les grandes lignes d'un accord agricole définies, il sera possible de relancer la négociation sur les trois autres « piliers » de la négociation : l'accès aux marchés non agricoles, les services et les règles.

Sur l'accès aux marchés non agricoles, point essentiel pour les pays développés afin d'équilibrer leurs concessions inévitables dans le secteur agricole, les divergences entre le G20 (qui appuie globalement les positions du NAMA 11, même si un groupe de pays mené par le Chili serait apparemment prêt à une plus grande ouverture) et les pays développés sont loin d'être réduites. Si la formule dite « suisse²¹ » a été agréée par tous lors de la Conférence de Hong-Kong, il n'existe pas d'accord sur les coefficients à retenir – différents pour les pays développés et pour les PED –, ceux-ci étant déterminants pour calculer les baisses de droits effectives et le droit de douane maximum autorisé.

Sur les règles, deux points doivent être signalés. Les PED attachent la plus grande importance à ce qu'une solution juridiquement sûre soit apportée à la question de la production et du commerce des médicaments génériques (clause interprétative de l'accord sur la propriété intellectuelle). L'aspect politique et symbolique de ce dossier qui touche à la santé publique est encore plus important que son aspect commercial, pourtant majeur. De plus, comme indiqué plus haut, dans leur ensemble, les PED sont réticents sur l'extension des règles, alors que l'UE s'est fait le héraut d'une régulation forte des échanges mondiaux.

Sur le pilier « services », d'ailleurs moins contentieux que les précédents dossiers, les ambitions sont modestes, encore que les PED ont ici

21. $Y=(ax)/(a+x)$ dans lequel Y est le droit final, x le droit initial et a le coefficient de la formule. Soit un droit de douane initial de 50% et un coefficient de 20, le droit final sera de $Y= 50 \times 20 / (50 + 20)$ soit 1000/70. $Y=14,2\%$. Le droit est divisé par plus de 3.

réussi à faire admettre leurs positions sur des sujets sensibles, en obtenant par exemple la promesse d'une certaine ouverture des marchés du travail des pays développés dans le cadre de chantiers ou de prestations de services temporaires²².

Sur certains sujets comme les indications géographiques ou la convention sur la diversité biologique, les discussions sont peu avancées.

Le « front » des pays en développement est-il solide ?

Beaucoup de négociateurs à Genève ne le pensent pas et soulignent la forte divergence des intérêts de ces pays.

Premièrement, se pose la question de l'augmentation fulgurante de la part de la Chine dans les échanges mondiaux. Elle devrait logiquement conduire à une communauté d'intérêts entre une partie du Tiers-Monde et les pays développés. Pour le moment, ce n'est pas le cas : les pays développés demandent à la Chine de mettre fin à des pratiques de subvention déguisées et d'adapter sa politique monétaire, alors que les PED tirent prétexte de la croissance des exportations chinoises pour refuser de réduire leurs droits de douanes industriels. La Chine joue un rôle discret dans les négociations en cours (elle est cependant membre du G20 et du G33), car les engagements qu'elle a dû prendre pour être admise au sein de l'OMC vont bien au-delà des concessions que les PED sont prêts à accepter. Elle n'est donc pas dans une position défensive, à l'exception de l'agriculture où elle craint de nouvelles réductions des droits qu'elle juge déjà trop bas. Néanmoins, les autres PED sont bien conscients que la Chine sera le premier bénéficiaire d'une baisse des protections douanières sur les marchés non agricoles du Tiers-Monde comme des pays développés.

Deuxièmement, les conflits d'intérêts traditionnels entre PED subsistent. Ainsi les pays émergents souhaitent-ils une ouverture des marchés agricoles et/ou industriels des autres PED qui, eux, s'y refusent. Les pays les plus pauvres, qui bénéficient de préférences dans les pays développés leur garantissant des flux d'exportation de produits agricoles, seraient victimes d'une ouverture globale des marchés agricoles des pays développés, qui éroderait leurs marges de préférences. L'Inde n'a quant à elle pas d'intérêts offensifs²³ pour l'agriculture, mais elle a un intérêt défensif politiquement contraignant, alors que le Brésil est dans une position inverse – et l'on pourrait multiplier ces exemples.

22. Mode 4 des échanges de services dans le cadre du GATS. Forte revendication de l'Inde.

23. Offensif : pour l'ouverture des marchés des autres ; défensif : contre l'ouverture de son propre marché.

Les conflits d'intérêts entre pays en développement subsistent

Force est cependant de constater que, pour le moment, le « front » tient. Tant qu'une « zone d'accord » ne se dessine pas entre le Nord et le Sud (sur la baisse des soutiens aux agriculteurs, l'ouverture des marchés agricoles des pays du Nord et l'ouverture des marchés agricoles et industriels des pays du Sud – ce que P. Lamy appelle le « triangle de la négociation » –), la négociation de Doha ne progressera pas.

La création d'un front des PED a indubitablement compliqué la négociation, en faisant monter les enchères. Les pays développés devront soit payer plus cher qu'ils ne le voulaient un accord concluant le programme de Doha, soit se résigner à l'échec. Toutefois, l'analyse succincte de la position commune des PED montre que ceux-ci se situent pleinement dans la logique de l'OMC : la recherche d'un compromis à partir d'une position aussi forte que possible. Montée en puissance ne signifie pas champ de bataille ; les raisons de l'échec éventuel sont sans doute à chercher ailleurs.

Crise de la négociation ou crise du système ?

La crise de la négociation s'alimente d'un doute plus profond sur le système multilatéral d'organisation des échanges, portant à la fois sur ses méthodes et sur ses résultats.

Si la philosophie officielle de l'OMC est bien le libre-échange, sa méthode s'appuie sur une pratique très différente, que l'on peut qualifier de mercantilisme. La théorie du libre-échange affirme et démontre logiquement qu'un pays bénéficie toujours de l'ouverture de ses frontières, quelle que soit l'attitude des ses partenaires et même s'il n'y a aucune réciprocité. Pourtant, la méthode de l'OMC, reprise du GATT, est l'échange de concessions qui doivent s'équilibrer globalement en cas de négociations multilatérales, ou bilatéralement lors de désaccords entre deux États. En fait, ce mécanisme a pu être perçu comme une sorte de ruse de l'histoire : l'addition des concessions réciproques par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée (clause NPF) aboutit à une libéralisation globale des échanges dont bénéficient tous les acteurs et qui est le vrai gain de la négociation commerciale, sans commune mesure avec les calculs d'apothicaire de chacun des négociateurs. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si un tel système produit les effets désirés lorsque la négociation implique 150 participants liés par des accords bilatéraux ou régionaux ou par des systèmes de préférences qui vident la clause de la nation la plus favorisée de l'essentiel de son contenu.

L'extrême complexité de la négociation et la baisse des ambitions au plus petit dénominateur commun incitent les grandes puissances commerciales à privilégier les accords bilatéraux et régionaux sur la négociation multilatérale. Les États-Unis et l'UE se sont clairement engagés dans cette voie.

La complexité de la négociation contraste avec la modestie des résultats attendus. Les chiffres les plus variés circulent sur les conséquences, pour l'économie mondiale, d'un succès de la négociation de Doha, ne serait-ce que parce que le contenu de l'accord éventuel n'est pas connu, mais tous font apparaître une révision à la baisse des estimations initiales. La dernière étude en date est celle réalisée par Sandra Polaski pour le Carnegie Endowment for International Peace²⁴.

La libéralisation des marchés agricoles bénéficie surtout aux pays développés

En partant de deux hypothèses sur le résultat final des négociations en cours, l'une haute, l'autre plus en phase avec ce qui peut être raisonnablement attendu, S. Polaski estime que le gain global ne serait que de 40 à 60 milliards de dollars, soit moins de 0,2 % du revenu mondial annuel. De plus, ce gain serait inégalement réparti. La Chine serait le principal gagnant – autour de 0,8 % ou 1,2 % de son produit intérieur brut (PIB) –, et les perdants, les pays de l'Afrique subsaharienne (de 0 % à 0,5 % de leur PIB). La libéralisation du marché des biens industriels est le domaine qui procure le plus de gains (90 %), et la libéralisation des marchés agricoles bénéficie principalement aux pays développés et à quelques PED comme l'Argentine, le Brésil et la Thaïlande, provoquant une perte des PED pris dans leur ensemble, les pays les plus pauvres étant les plus durement touchés (Bangladesh, Afrique de l'Est et Afrique subsaharienne). Ce résultat s'explique par l'érosion des préférences dont bénéficient ces pays dans l'accès aux marchés des pays développés.

Cette analyse statistique rejoint une observation de bon sens : de 2001 à 2006, la négociation de Doha n'a fait aucun progrès significatif. Or, dans le même temps, le commerce mondial des biens a crû de 10,5 % en 2004, de 6 % en 2005 et de 8 % en 2006. Il est possible que le niveau de libéralisation atteint aujourd'hui à l'OMC soit suffisant pour donner à d'autres forces (les puissances financières, les grandes multinationales) la possibilité de façonner l'économie mondiale. Ainsi s'expliquerait l'absence de mobilisation du milieu des affaires en faveur du succès de la négociation de Doha.

Ces deux évolutions expliquent en grande partie les difficultés que traverse le Programme de Doha pour le développement : techniquement,

24. S. Polaski, *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

un accord pour conclure la négociation de Doha est possible. Loin d'être outrageantes, les revendications « offensives » des PED ne manquent pas d'excellentes justifications, y compris dans l'intérêt des pays développés. Leur volonté de maintenir autant que possible le *statu quo* lorsqu'il s'agit de libéraliser leurs propres marchés et d'éviter la création de nouvelles règles est plus discutable, mais des compromis sont possibles pour peu que tous les participants à la négociation admettent, premièrement, que les PED ont droit à un accord qui corrige, au moins partiellement, les déséquilibres dont ils sont victimes, et deuxièmement, que les pays industriels ont besoin de quelques ouvertures de marché dans des secteurs prometteurs. Comme le déclarait le 2 juillet 2007²⁵ le directeur général de l'OMC : « de petites concessions suffiraient pour parvenir à un accord ». Néanmoins, ces « petites » concessions ont un coût politique parfois disproportionné par rapport à l'importance réelle de l'enjeu. À partir du moment où la voie des accords bilatéraux est largement ouverte et que les avantages globaux que les uns et les autres retireraient du succès de la négociation de Doha sont modestes, la volonté politique de passer outre les pressions des lobbies protectionnistes, tant dans les pays développés que dans les PED, est faible. C'est cette absence de volonté politique des principaux acteurs de la négociation qui risque de conduire le cycle de Doha à l'échec, et non pas un conflit irréductible entre le Nord et le Sud, car les PED souhaitent s'intégrer dans un système multilatéral des échanges où leurs intérêts seraient pleinement pris en compte, et non pas le faire voler en éclats comme les manifestants de Seattle ou de Cancun le leur ont suggéré.



MOTS CLÉS

Organisation mondiale du commerce
 Pays en développement
 Cycle de l'Uruguay
 Programme de Doha pour le développement

25. P. Lamy, *op. cit.* [10].