

Quel multilatéralisme à l'aune de l'Agenda pour le développement de l'OMC ?

M. Abbas, MCF, LEPII-EPIID, Université de Grenoble II.

« *Inutile OMC !* » (Ch. Chavagneux, 2003), qui par ailleurs serait morte (D. Cohen, 2003). L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est en crise, depuis l'échec de la 5^{ème} Conférence ministérielle tenue à Cancun (10–14 septembre 2003). Les Etats Membres ne sont pas parvenus à relancer les négociations, comme l'atteste l'échec de la dernière réunion du Conseil général (15 décembre 2003)¹.

L'échec de Cancun n'est pas sans rappeler celui, plus médiatique, de Seattle (30 novembre–3 décembre 1999). Toutefois, il convient de relativiser le propos. La Conférence de Cancun n'avait pas pour objectif d'aboutir à un quelconque accord ou de lancer une nouvelle négociation. Le programme actuel de négociations a été décidé lors de la 4^{ème} Conférence ministérielle qui a eu lieu à Doha (10–14 novembre 2001). C'est lors de cette conférence qu'a été lancé l'Agenda pour le développement ou Cycle du développement de l'OMC². Ce sont les négociations relatives à cet Agenda qui sont actuellement bloquées. Ce blocage est l'une des manifestations de la crise du multilatéralisme commercial, fondement de la doctrine de l'OMC.

En effet, l'OMC se voit conférer, par les Etats Membres, le monopole des négociations commerciales multilatérales. Loin d'avoir pour objectif le libre-échange, elle est avant tout un forum de négociations et d'élaboration des règles commerciales multilatérales. Un régime commercial multilatéral est fondé sur le principe de la non discrimination tant entre les pays (clause de la nation la plus favorisée) qu'entre les produits (clause du traitement national). Le multilatéralisme, forme d'action coopérative collective, constitue un mode de gouvernance des relations commerciales interétatiques qui, dans une économie internationale d'Etats-nations, tente de concilier responsabilités socioéconomiques internes et coopération internationale. Historiquement, ce mode d'organisation prend forme dans les accords commerciaux négociés à partir de 1934 par les Etats-Unis (D. A. Irwin, 1995). Il est institutionnalisé à la sortie de la Deuxième Guerre mondiale dans les domaines de la sécurité, de la finance, de l'aide au développement, etc. (J. G. Ruggie, 1992). Elaboré et mis en place dans un contexte particulier, le multilatéralisme commercial a grandement évolué durant ce dernier demi-siècle, compte tenu de l'évolution des rapports de forces internationaux, des structures de production et d'échange, particulièrement la transnationalisation du capital productif, et des externalités liées à l'accroissement des interdépendances économiques internationales. Ainsi, l'histoire du GATT est-elle l'histoire de l'extension sectorielle et géographique de la norme multilatérale. La mise en place de l'OMC, aboutissement du Cycle d'Uruguay (1986–1994), marque une nouvelle étape dans le multilatéralisme (M. Abbas,

¹ Par convention et conformément aux textes juridiques des Accords de l'Uruguay Round, on écrira Etats Membres ou Membres pour nous référer à la communauté des Etats et à leurs actions collectives au sein de l'OMC.

² Le document de référence est la **Déclaration de Doha** qui comprend : i) la déclaration ministérielle ; ii) la déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique ; iii) les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre ; iv) les procédures pour les prorogations au titre de l'article 27. 4 ; v) l'Accord de partenariat ACP-CE et vi) le régime transitoire de contingents tarifaires autonomes appliqués par les CE aux importations de bananes.

2002). Celui-ci, en insistant sur la constestabilité des marchés et la généralisation de la clause du traitement national aux mesures réglementaires, peut être qualifié de multilatéralisme concurrentiel.

Force est de constater que les Etats Membres ne parviennent pas à faire fonctionner ce multilatéralisme. En dix ans d'existence aucun accord n'a été signé à l'OMC, aucun dossier n'a avancé et aucune négociation n'a été menée à son terme. Le seul accord opérationnel est celui relatif au règlement des différends, démonstration de la conflictualité dont est porteur le multilatéralisme post-Uruguay Round. L'Agenda pour le développement a été présenté comme une solution à cette situation de blocage. Il est censé répondre aux critiques de certains Etats, de la société civile et des ONG³ vis-à-vis de l'institution en traitant de la question centrale de la mondialisation et de la gouvernance : les rapports Nord-Sud et la problématique de la participation des PED-PMA au système commercial multilatéral⁴. Ainsi, l'Agenda pour le Développement est un programme de négociations s'échelonnant jusqu'au 1^{er} janvier 2005, voire au-delà si « *consensus implicite* » et sous le sceau de l'engagement unique. La problématique centrale de cet Agenda est l'intégration des PED-PMA au « *système commercial multilatéral ouvert [et] fondé sur des règles* » dans des conditions qui « *correspondent aux besoins de leur développement économique* », étant donné que « *le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté.* » (OMC, 2002) Dès qu'elle a succédé au GATT (1995), l'OMC a réservé une place conséquente de son ordre du jour aux « *efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce international qui corresponde aux nécessités de leur développement économique.* » (GATT, 1994)

Le Cycle de Doha, en recentrant l'agenda commercial multilatéral sur le développement, concrétise cet objectif et offre une raison d'être consensuelle à l'OMC. L'affirmation de cet objectif est une indication sur le fait que l'architecture commerciale multilatérale pose problème du point de vue des PED-PMA. Elle ne serait pas conçue pour la promotion de leurs intérêts commerciaux. Elle ne permettrait pas leur insertion dans l'économie internationale et, par conséquent, bloquerait leur développement. Dès lors, le Cycle du développement corrige-t-il cet état de fait ? Dit autrement, l'Agenda pour le développement rénove-t-il l'architecture commerciale dans un sens favorable aux économies du Sud permettant l'atténuation de l'antagonisme Nord-Sud, facteur de blocage de l'institution ? L'objet de cette contribution est d'analyser la nature et les implications de la crise du multilatéralisme commercial au travers de l'étude de l'Agenda pour le développement de l'OMC. Elle entend dépasser la thèse renvoyant cette crise aux égoïsmes nationaux ou un échec de coordination entre les Etats.

La nature de l'OMC, organisation fondée et pilotée par ses membres, confère aux stratégies d'acteurs un rôle important dans les modalités, le contenu et la portée des négociations. Mais, ramener la crise du multilatéralisme à un effet de nombre est trop réducteur. Conformément à l'hypothèse posée par F. Perroux, à savoir que « *ni la logique capitaliste pure ni la logique nationale pure ne peuvent être poussées jusqu'à leur terme ou employées seules pour résoudre un débat d'économie collective et plurinationale* » (F.

³ Une bonne synthèse de la crise de légitimité de l'OMC est disponible dans ONU (2000), J-C. Lefort (2000), Oxfam (2002).

⁴ Nous reprenons les catégories et dénominations officielles de l'OMC concernant les pays. La liste des pays les moins avancés (PMA) est officiellement établie par le Comité d'aide au développement de l'OCDE et reprise par l'ensemble des organisations internationales. La liste des pays en développement (PED) est sujette à évolution. Au sein de l'OMC, les délégations préfèrent parler de pays non-OCDE.

Perroux, 1952), nous défendrons le point de vue selon lequel ce blocage est autant la cause que la conséquence de l'approche préconisée par l'OMC du rapport entre insertion internationale et développement économique, rapport envisagé sous l'angle restrictif d'une participation accrue aux flux commerciaux internationaux. Le Cycle du développement tente d'infléchir cette approche sans toutefois ouvrir de réflexions ni sur l'objectif à atteindre (le développement) ni sur les implications en termes de gouvernance multilatérale que cet objectif implique. A Cancun, l'objectif de développement auquel les Etats Membres devaient se consacrer s'est transformé en une série de propositions relatives aux échanges. Face à cet optique de l'échange, l'objectif du développement passe par la réalisation préalable d'investissement, c'est-à-dire une optique de production. Pour qu'un cycle en vue du développement soit possible, il conviendrait de redéfinir le multilatéralisme, ce qui conduirait à une refondation des finalités de la régulation commerciale et des politiques d'ouverture. Or, les Etats Membres s'y refusent ou en tout cas ne l'envisagent pas. Dès lors, le blocage permanent dans lequel est prise l'OMC depuis 1999 n'est pas prêt d'être levé.

Dans cette perspective, cette contribution portera sur deux points. Le premier présente le contenu de l'*Agenda pour le développement* de l'OMC, pour mettre en évidence le fait que cet *Agenda* ne renouvelle pas l'approche de l'OMC en ce qui concerne la relation entre commerce international et développement. Le second analyse sur les implications de l'*Agenda pour le développement* en termes de gouvernance du système commercial multilatéral. Elle débute par une analyse des conséquences de la priorité accordée à la question du développement sur la logique de la régulation multilatérale de l'OMC. Elle se conclue en relativisant la portée de ce programme par rapport au traitement effectif des PED-PMA dans l'Organisation.

I. Contenu et logique de l'*Agenda pour le développement de l'OMC*

Avant toute chose, il est nécessaire de présenter le contenu de l'*Agenda pour le développement* (I. 1). Compte tenu de la nature de l'OMC, cette présentation fera place à une économie politique de la négociation. Cet *Agenda* ne propose pas une refonte de la façon dont le système commercial multilatéral cherche à intégrer les PED-PMA (I. 2). Nous estimons que cette approche constitue la raison du blocage institutionnel.

Le contenu de l'*Agenda pour le développement de Doha*

L'*Agenda pour le Développement de Doha* est un ambitieux programme de négociations lancées sur une base élargie. Il se décline en cinq volets :

i) *Le volet libéralisation des échanges* porte principalement sur les services et l'agriculture y figurent également les négociations sur « *l'accès au marché des produits non agricoles* », c'est-à-dire les produits industriels (réduction des barrières tarifaires et non-tarifaires, clarification des règles d'origine). Concernant la libéralisation dans les services, les négociations capitalisent les avancées obtenues dans le cadre du Conseil du commerce des services. Depuis mars 2003, les Etats Membres, après avoir finalisé leurs offres de libéralisation, ont lancé la négociation. Pour ce qui est du dossier agricole, la négociation porte sur trois points : (a) l'amélioration de l'accès au marché par l'élimination ou la réduction des droits de douane, des crêtes tarifaires, de la progressivité des droits et des obstacles non tarifaires ; (b) la réduction de toutes les formes de subventions à l'exportation et (c) la réduction, voire l'élimination, des soutiens internes créateurs de distorsion dans les échanges internationaux ;

ii) *Le volet réglementation* portant sur la rénovation et l'aménagement du contenu d'un certain nombre d'Accords de l'OMC : (a) la réforme de la procédure de dumping et anti-dumping ; (b) l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires ; (c) la réforme de la

procédure de règlement des différends et (d) la révision des règles relatives aux accords commerciaux régionaux dont la multiplication est jugée nuisible au multilatéralisme commercial. Ce volet concerne également l'Accord sur la propriété intellectuelle (ADPIC). Il est prévu un réexamen de certaines de ces dispositions (article 27. 3. b et article 71.1) et la clarification de la relation entre, d'une part, les dispositions de l'ADPIC et la convention sur la biodiversité et, d'autre part, l'ADPIC et l'accès aux médicaments ;

iii) *Le volet institutionnel* se scinde en deux principales thématiques. La première est celle de la mise en œuvre. Il s'agit d'une revendication forte des PED-PMA, qui réclament l'établissement d'un bilan de la mise en œuvre de l'Uruguay Round avant le lancement de toute autre négociation. Avec le recul, force est de constater que les estimations de croissance produites par le GATT, l'OCDE et la Banque mondiale ne se sont pas concrétisées. La question de la mise en œuvre se décline en deux axes. Le premier consiste à faire le point sur les difficultés rencontrées par rapport aux obligations liées aux accords ADPIC⁵, sur les mesures sanitaires et phytosanitaires⁶, sur les subventions et mesures compensatoires. En outre, certains pays⁷ ont demandé un examen des conséquences sociales, industrielles et fiscales de la déprotection douanière pour les produits non-agricoles avant d'engager une nouvelle négociation sur le sujet. Le second axe renvoie au non-respect par les pays industrialisés de leurs engagements et obligations de libéralisation, particulièrement ceux relatifs aux accords sur l'agriculture et sur les textiles et vêtement. La seconde thématique du volet institutionnel renvoie à la rénovation du traitement spécial et différencié. Il est proposé d'établir un accord-cadre sur le traitement spécial et différencié et de réexaminer les dispositions qui lui sont relatives en vue de les renforcer, de les préciser et de les rendre plus opérationnelles.

iv) Les « *Questions de Singapour* » sont relatives à la facilitation des échanges, la transparence des marchés publics, l'investissement, les politiques de concurrence. Les négociations sur la facilitation des échanges ne portent pas uniquement sur les régulations douanières mais concernent les régulations techniques (normes et standards)⁸. L'objectif de la négociation à propos des marchés publics est de transformer le statut de l'accord actuel d'un accord plurilatéral à un accord multilatéral. Il s'agit de soumettre les PED-PMA à la discipline de l'OMC en la matière. La question du lien entre commerce et investissement et commerce et politique de la concurrence est marquée par une ligne de clivage majeure entre, d'une part, le groupe des pays industrialisés auquel se joignent les PED les plus attractifs⁹ et, d'autre part,

⁵ Les PED-PMA ont obtenu le réexamen de la relation entre l'Accord et la convention sur la biodiversité, la protection des savoirs traditionnels et du folklore.

⁶ Il est demandé aux Membres de ne plus contester les subventions agricoles des PED-PMA car celles-ci s'apparentent aux subventions de la catégorie verte utilisées pour promouvoir le développement rural et répondre aux préoccupations de sécurité alimentaire. Ces éléments constitueraient les premiers jalons d'une « *development box* » intégrée dans l'Accord sur l'agriculture. Il est également demandé aux Membres de faire preuve de souplesse vis-à-vis des normes SPS applicables aux PED-PMA. Le Secrétariat de l'OMC note à ce propos que « *les pays en développement ont le sentiment d'être tenus à l'écart du processus d'élaboration des normes internationales et de devoir respecter des normes qui sont au-dessus de leurs capacités techniques ou financières.* » (OMC, 2000b).

⁷ Il s'agit du groupe des PMA, du Nigeria, Kenya, Zimbabwe, Ouganda, Zambie, Tanzanie et de l'Inde.

⁸ Les Accords de l'OMC en relation avec la facilitation des échanges incluent : l'Accord sur les licences et procédures d'importations, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et l'Accord sur l'inspection avant expédition.

⁹ A savoir : Argentine, Brésil, Chili, Chine, Hong Kong, Indonésie, Malaisie, Mexique, Singapour, Corée du Sud, Taiwan et Thaïlande.

la majorité des PED-PMA, particulièrement l'Inde. L'enjeu en est l'universalité ou non des accords. Les arguments invoqués par le second groupe sont de trois ordres :

- a) La non-équivalence entre libéralisation commerciale et libéralisation des régimes d'investissement d'un point de vue juridique mais également du point de vue de la portée et des conséquences systémiques d'une libéralisation ;
 - b) Les PED-PMA, nourris par l'expérience du GATS, voudraient être sûrs de l'absence de possibilités de sanctions croisées commerce-IDE et de l'obtention d'un gain dans la négociation. Etant essentiellement importateurs de capitaux, que recevront-ils en contrepartie de la libéralisation de leur régime d'investissement et de l'acceptation d'un cadre multilatéral contraignant ?
 - c) La non-prise en compte des propositions des PED-PMA par le groupe de travail sur la relation IDE-commerce fera reposer l'effort d'internalisation sur les PED-PMA. Le Groupe de travail prône des régimes d'investissement non discriminatoires et ne comportant aucune mesure créatrice de distorsion (mesures incitatives et clauses de performance). La majorité des PED-PMA voudraient que les mesures incitatives soient inscrites comme composante des politiques de développement, et à ce titre non négociables.
- v) La création de deux groupes de travail sans mandat de négociation : commerce, dette et finance ; commerce et transfert de technologies auxquels s'ajoutent des sujets tels que l'environnement et le commerce électronique.. Il appartient aux PED-PMA de transformer ces groupes de travail en lieu de pré-négociations. Comme le veut l'usage à l'OMC, les premiers travaux sont consacrés à la détermination précise des questions à traiter et à la formulation des termes et références utilisés.

L'Agenda pour le développement est donc loin de se réduire à un agenda commercial. Nous rencontrons à ce niveau une contradiction majeure du système commercial multilatéral. Alors que l'OMC est une organisation qui ne fonctionne pas, la solution retenue pour la relancer est de multiplier les thèmes et questions à négocier. Dit autrement, alors que les analystes (J. Tirole, 2001) estiment que la crise de légitimité des organisations multilatérales provient de la dilution de leur domaine de compétence, les négociateurs empruntent la voie contraire. De facto, l'OMC est face à une contradiction : un cycle ambitieux est voué à l'échec du fait de l'hétérogénéité des acteurs et de l'antagonisme de leurs intérêts. Un cycle aux objectifs limités n'entraîne pas l'adhésion.

Plus fondamentalement, l'extension à des questions non-commerciales (politique de concurrence, politique d'investissement, normes sanitaires et techniques, droit de propriété, institution du marché, etc.) de la norme de non-discrimination véhicule une conception universaliste des règles donnant lieu à une dynamique d'harmonisation. De fait, cette extension bute sur la réalité de l'Etat-nation et d'un système commercial multilatéral organisé par et au travers des Etats nationaux. Le « *conflit de principes* » qui a marqué le GATT et qui, en partie, explique l'échec de l'Organisation Internationale du Commerce (OIC) (J. Viner, 1947) ressurgit dans l'OMC. Il s'agit de la tension entre marché national et marché international ; entre « *politiques nationales de développement* » et « *le développement économique global* » (R. Blackhurst, 1997). Le multilatéralisme commercial s'apparente à un nationalisme universaliste où chaque Etat tente de concilier engagements d'ouverture internationale et responsabilités de stabilisation socioéconomique intérieure. Le multilatéralisme concurrentiel a négligé le second terme. La réalité objective de l'économie internationale l'a remis en avant. L'espace économique internationale est un système d'autorité politique fragmenté au sein duquel opèrent des dynamiques transnationales. Cette

fragmentation est liée aux différences institutionnelles, politiques, sociales, produites par une histoire complexe et, par conséquent, indépassables par leur nature même.

Quelle vision de la relation insertion internationale—développement dans l'Agenda pour le développement ?

La déclaration de Doha indique que les Etats Membres s'engagent à « *faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce mondial (...). Dans ce contexte, un meilleur accès aux marchés, des règles équilibrées, ainsi que des programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités bien ciblés et disposant d'un financement durable ont des rôles importants à jouer.* » (OMC, 2002). On retrouve à ce niveau une synthèse de la doctrine de l'OMC en matière d'intégration des PED-PMA dans le système commercial multilatéral. En filigrane, c'est une certaine façon d'envisager la relation entre insertion internationale et développement qui est affirmée.

Ce que nous nommons la séquence OMC (Cf. schéma de l'annexe 1) repose sur l'hypothèse selon laquelle la croissance économique dépend de l'intégration à l'économie internationale puisque « *l'expansion des échanges est le moteur de la croissance, que les marchés ouverts sont la clé de cette expansion et qu'un système multilatéral obéissant à des règles est la garantie fondamentale de cette ouverture.* » (OMC, 1995). La séquence OMC s'inscrit pleinement dans le « *mercantilisme éclairé* » (P. R. Krugman, 1992) qui caractérise le régime commercial du GATT/OMC en soutenant que l'intégration à l'économie internationale passe par l'accroissement des exportations des PED-PMA. Cet accroissement est à même de procurer les revenus nécessaires à l'impulsion d'un processus d'accumulation. L'intégration à l'économie internationale permet la rationalisation des structures productives ce qui à terme serait favorable à la croissance¹⁰. Un parallèle peut être fait avec le rapport de la Banque mondiale qui souligne que les pays les plus pauvres, en raison de la nature de leur spécialisation, font face aux obstacles les plus importants en matière d'échange¹¹. Le rapport relativise l'idée d'un traitement privilégié dont bénéficierait les PED-PMA et prône une généralisation de l'initiative « *tout sauf les armes* » lancée par l'Union européenne, initiative qui constitue selon la Banque un modèle de libéralisation unilatérale de la part des pays industrialisés¹² (Banque mondiale, 2002).

La préparation de Cancun a essentiellement porté sur le protectionnisme agricole du Nord qui empêcherait les pays du Sud de tirer pleinement profit de la mondialisation (G. Daudin, 2003) omettant de signaler que le principal groupe protectionniste en matière agricole (G-10) était mené par le Japon, la Corée et la Suisse. Les débats de Cancun, portés par le Groupe des vingt-deux et le G-90 (Union Africaine-ACP-PMA), se sont focalisés sur un meilleur accès aux marchés du Nord en matière agricole et de textile. C'est dans ce sens qu'il est possible de conclure sur le fait que la séquence OMC et le Cycle du développement portent plus sur le développement du commerce (optique de l'échange) que sur le développement par le commerce (optique de la production). Elle entretient la confusion entre la poursuite de la

¹⁰ Comme l'écrit le précédent Directeur général de l'OMC M. Moore, « *la voie la plus sûre pour aider les pauvres est d'ouvrir les marchés.* » (M. Moore, 2000)

¹¹ Protection de l'agriculture, re-tarifification des barrières non tarifaires dans secteur textile, pics tarifaires, procédures antidumping, normes et standards élevés, etc.

¹² L'initiative « *tout sauf les armes* » vise à assurer un accès libre à l'ensemble des produits des pays les moins avancés à l'exception des armes, des bananes, du sucre et du riz. Ces trois derniers produits verront leurs importations totalement libéralisées respectivement en 2006 et 2009.

libéralisation, la croissance des exportations et le développement économique en faisant d'une corrélation une causalité (L. Tubiana, 2003).

Toutefois, Le Cycle de Doha introduit une nouveauté dans la séquence OMC. En insistant sur le « *capacity building* », il met en avant les conditions internes de l'insertion internationale des pays. Le programme de Doha marque ainsi une inflexion dans le sens où l'ouverture commerciale, « *l'accès aux marchés* » et « *l'intégration au système commercial* » ne sauraient être des conditions suffisantes au développement. Ils doivent s'accompagner de mesures internes macroéconomiques, microéconomiques et surtout, concernant l'OMC, institutionnelles et juridiques. Toutefois, l'insistance sur le « *renforcement de capacité* » n'est pas tant orientée vers le développement que vers la création d'un environnement concurrentiel ouvert et favorable au marché (D. Rodrik, 2001). Ainsi, l'amplification de la coopération technique constitue un des « *éléments centraux de la dimension développement du système commercial multilatéral.* » et non pas du développement des Etats Membres (OMC, 2002, c'est nous qui soulignons). De même, les thématiques de la facilitation des échanges, de la concurrence, de l'investissement, des services et du renforcement de l'ADPIC visent l'amplification des flux commerciaux et d'IDE et non le développement (M. J. Finger, 2002).

Un dernier élément permet d'illustrer les ambiguïtés de l'Agenda pour le développement. Il s'agit de l'analyse des paragraphes 36 et 37 relatifs aux questions de la dette et du transfert de technologie. Ils indiquent que les Membres reconnaissent la nécessité pour que le commerce soit un instrument de développement, que les PED-PMA aient un accès à la technologie et à des ressources financières. Mais, les Groupes de travail seront-ils habilités à recommander une révision des Accords de l'OMC ? En posant la question de la relation commerce–dette, l'OMC envisage-t-elle de poser le débat des prix rémunérateurs et de l'organisation de l'offre mondiale dans les secteurs d'exportation des économies du Sud ? Concernant le lien entre commerce, dette et finance, l'Agenda insiste sur le renforcement de « *la cohérence des politiques commerciales et financières internationales.* » Mais quel contenu donné au terme de « *cohérence* » ? S'agit-il d'une « *cohérence* » positive qui aurait pour objectif le développement avec une identification des mesures à prendre en coopération avec l'ensemble des agences internationales compétentes en matière de développement ? S'agit-il plutôt d'une « *cohérence* » au sens figurant dans les Accords de l'Uruguay Round et qui ouvre à une conditionnalité croisée entre les institutions de Bretton Woods et l'OMC (Srinivasan, 1998) ? Le fait que le FMI et la Banque mondiale, mais pas la CNUCED, soient associés aux programmes de coopérations techniques signés avec l'OMC renforcerait cette option.

Ainsi, l'Agenda pour le développement consolide-t-il l'orientation post-Uruguay Round. Cependant, nous avons tenté de mettre en évidence des éléments de remise en cause. Cet équilibre ressort également dans les implications systémiques de l'Agenda.

II. Mise en perspective analytique de l'Agenda pour le développement

L'Agenda pour le développement est autant révélateur de la nouvelle portée des règles et normes multilatérales que de leurs contradictions. Ces dernières ressortent du fait que l'Agenda transforme la nature du régime de l'OMC. Celui-ci devrait avoir pour vocation la finalité des règles jugée non pas en terme de libéralisation mais en terme de développement économique (II. 1). Or, les Etats Membres n'ont rien prévu pour que l'OMC s'oriente dans cette perspective. C'est pourquoi, l'Agenda pour le Développement relève plus de la déclaration de bonne intention ne se concrétisant pas dans une évolution du traitement effectif des PED-PMA (II. 2).

Les implications du Cycle du développement sur la gouvernance du multilatéralisme commercial

L'*Agenda pour le développement*, en affirmant la primauté du développement économique indique que les négociations présentes et à venir ne portent plus seulement sur les modalités de la négociation et de la libéralisation mais sur leurs finalités. La mise en avant du développement, comme objectif prioritaire, implique que chaque accord de l'OMC soit analysé à l'aune de son impact sur le développement économique des Etats Membres, sur le développement durable de chaque Etat membre et non pas de son impact sur le fonctionnement du système commercial multilatéral. On perçoit le renversement de perspective et de logique de la gouvernance du système commercial multilatéral induite par l'*Agenda pour le développement*. La libéralisation n'est plus la finalité des négociations. Elle devient un moyen parmi d'autres, la finalité étant désormais le développement économique. Or, l'OMC n'a rien à proposer en matière de développement saut à indiquer qu'il doit être durable. Sur ce point, elle s'inscrit dans le paradigme de Rio selon lequel libre-échange et protection de l'environnement se soutiennent mutuellement (M. Damian, J-C. Graz, 2001).

Outre ce silence, la question du développement n'appelle-t-elle pas une gestion quantitative du système commercial multilatéral seul moyen à même de garantir un prix rémunérateur aux exportations du Sud ? Or, l'OMC n'étant pas la CNUCED, elle n'est pas en mesure de mettre en place une régulation quantitative des échanges. L'accès au marché et l'approfondissement de la logique exportatrice de la séquence OMC ne constituent pas une solution particulièrement dans un contexte de croissance molle. Inscrire le développement à l'agenda des négociations commerciales c'est mettre la question de la production et des contradictions productives des formations sociales nationales à l'ordre du jour d'une organisation qui a toujours privilégié l'optique de l'échange.

Paradoxalement, ce silence autorise une liberté quant aux choix de politique pour parvenir à l'objectif de développement, redonnant une place aux politiques nationales. Ainsi, l'Agenda pour le développement restitue le multilatéralisme dans sa conception originale. En effet, le multilatéralisme du GATT (1948–1994), que l'on opposera au multilatéralisme de l'OMC (1994–2004), conformément à l'Article XII donnait priorité aux équilibres macroéconomiques internes par rapport à la libéralisation et l'ouverture. Cette dernière était jugée utile à la croissance mais non nécessaire, pouvant même être envisagée comme porteuse de déstabilisation macroéconomique domestique. Nous avons vu que le multilatéralisme concurrentiel et la séquence OMC renversent la hiérarchie assignée à la gestion de l'articulation national–international.

La précédente section a montré que, sans remettre fondamentalement en cause cette logique, l'Agenda pour le développement ne s'y réduit pas. Mentionner la « *réduction de la pauvreté* » comme objectif du Cycle implique que les règles aient pour objectif non pas l'intégration à l'économie internationale mais l'intégration sociale nationale saisie au travers de la réduction des inégalités et de la pauvreté. De même, l'introduction de la question du « *capacity building* » conduit à la prise en compte des institutions de chaque Etat dans leur diversité. Ces institutions sont le produit de l'histoire des sociétés. Elles en reflètent les préférences collectives et la façon dont les compromis socioéconomiques et politiques structurent les sociétés.

C'est pourquoi l'*Agenda pour le développement* suscite un deuxième renversement. Le multilatéralisme de l'OMC est marqué par une logique d'harmonisation « *des règles de fonctionnement des économies* » pour reprendre une expression figurant dans les textes de l'Accord sur les services (GATS). L'harmonisation signifie concrètement la convergence vers les normes et règles des économies de la Quadrilatérale (Etats-Unis, Union européenne,

Canada et Japon). Mettre le régime commercial au service du développement économique en insistant sur les capacités institutionnelles des Etats Membres marque un retour à l'esprit et à la lettre des textes puisque les Accords de l'OMC insistent sur la reconnaissance mutuelle comme principe d'articulation entre le national et l'international pour chaque pays et comme principe d'action collective pour la communauté des Etats Membres. On en revient à une gestion du système commercial multilatéral fondée sur l'articulation des préférences collectives en lieu et place de leur dépassement, voire leur négation. Mais, rétablir le principe de reconnaissance mutuelle suppose des Etats en mesure de défendre leurs préférences collectives et surtout des Etats où la notion de préférence collective ait un sens.

Ces éléments posés il ne faudrait pas en conclure que le régime de l'OMC connaît un changement radical d'orientation qui ferait de l'Organisation l'institution d'une mondialisation maîtrisée et orientée vers le développement, la réduction de la pauvreté et la lutte contre les inégalités tant au Nord qu'au Sud. Une contre-tendance tempère la portée opérationnelle de l'*Agenda pour le développement*. Il s'agit de l'évolution du traitement des PED-PMA dans le système commercial multilatéral.

Quel traitement institutionnel pour les PED-PMA à l'aune du Cycle pour le développement ?

Chacun des volets du programme de Doha comporte des dispositions spécifiques au traitement des PED-PMA. Ce sont elles qui permettent de parler d'un *Agenda pour le Développement*. Pour que cela soit avéré, il faudrait que cet Agenda marque un changement conséquent dans la logique du traitement des PED-PMA à l'œuvre depuis l'entrée en fonction de l'OMC. Mais, toutes les dispositions relatives à la mise en œuvre dans la Déclaration de Doha relèvent de la déclaration de bonne intention et n'engagent en rien les Etats Membres¹³.

Historiquement, le principe d'un traitement spécial, dérogatoire et différencié constitue le fondement de l'intégration des PED-PMA au système commercial multilatéral. Cette intégration s'est fondée sur un paradoxe puisque c'est une exemption à la norme multilatérale et à la dynamique des négociations commerciales qui est sensée assurer une participation des PED-PMA au système (M. Abbas, 1999). Ce paradoxe avait un double fondement. Le premier renvoie au principe qu'il n'est pas équitable de réserver un traitement identique à des pays de niveau de développement inégal, ce qui implique l'adoption de mesures naturellement différenciées en leur faveur. Le second fondement est de considérer que le problème du développement économique et de l'insertion internationale sont interdépendants, de sorte que l'adoption de mesures relatives au développement doit s'accompagner de mesures liées à l'insertion internationale.

Cette conception du traitement des économies du Sud est remise en cause lors du cycle d'Uruguay, cycle durant lequel nous assistons à un changement d'attitude et de comportement des PED-PMA vis-à-vis de l'institution (D. Tussie, D. Glover, 1993). Le principe de l'engagement unique et la multiplication des groupes de négociation ont rendu impossible la formation d'un équilibre global des offres et des demandes de libéralisation, ce qui a mis fin aux « *stratégies collectives de négociations* » (J. Whalley, 1989). Notons que Cycle du Développement reprend ce mode opératoire dont l'objectif apparent est de permettre, par la multiplication des dossiers négociés, la création de *trade off* en vue de l'obtention d'un compromis final. Concrètement, du point de vue des PED-PMA ceci complexifie le processus de négociation et accroît les engagements auxquels ils doivent souscrire. Par ailleurs, la différenciation des trajectoires économiques au sein des PED et la généralisation du

¹³ Ainsi, les expressions « *prie instamment* », les Etats « *devraient* », etc. reviennent fréquemment et constituent, ce que les spécialistes du droit international, nomment les *goodwill clauses*.

paradigme de l'économie ouverte suite à la crise de la dette (1982) ont rendu les négociations commerciales multilatérales attractives pour nombre de pays.

Ainsi, l'Uruguay Round marque le basculement du traitement des PED-PMA d'un régime d'exception et de dérogation à un régime de transition et d'adaptation. Les Accords de l'OMC ne comportent pas un texte juridique général concernant le traitement des PED-PMA, mais une série de 97 dispositions introduites de façon ad hoc sans réelle réflexion sur les besoins commerciaux et de développement des PED-PMA. Durant le Cycle d'Uruguay, le traitement spécial et différencié est passé d'une logique où se négocient des clauses dérogatoires quant à l'accès aux marchés et aux droits à la protection du marché domestique à une logique où se négocient des délais d'ajustements (dérogations limitées dans le temps et/ou délais plus longs pour internaliser certaines obligations, la gradation ne s'appliquant qu'aux PMA) et des besoins d'assistance en vue de cet ajustement (Cf. Tableau en annexe 2 récapitulant les dispositions du traitement spécial et différencié). De fait, l'Agenda pour le développement consolide la ligne directrice de la normalisation du traitement des PED-PMA tout en institutionnalisant un régime d'obligations différenciées en fonction du niveau de développement du pays (principe de gradation). Aussi sommes-nous amenés à parler d'un traitement commun mais différencié.

La communauté de traitement renvoie à une responsabilité commune et partagée dans le fonctionnement du système commercial multilatéral au travers d'une communauté d'engagements et de droits. Le système commercial multilatéral est conçu comme un bien public international dont la fourniture et le fonctionnement ne reposeraient pas uniquement sur les économies industrialisées (la Quadripartite : Etats-Unis, Japon, Canada, Union européenne) et les quelques économies en développement les plus dynamiques (Chine, Inde, Brésil, pays émergents) mais sur l'ensemble des Etats membres de l'OMC. Aussi, leur est-il demandé, particulièrement aux PED-PMA, de participer aux négociations et à la mise en œuvre des accords négociés. La reconnaissance d'une responsabilité commune dans le fonctionnement du système a pour objectif de réduire les risques de resquillage et d'aléa moral dans les accords négociés. La méthode de la masse critique qui consiste à privilégier la négociation entre les pays représentant une offre significative et, si cela est nécessaire, à y associer des pays ayant un large marché domestique, illustre cette tendance vers un régime standardisé. La différenciation, outre des délais plus longs d'ajustement et des périodes de grâce, consisterait en des dérogations particulières tels l'activation des clauses de sauvegarde, voire la création d'une clause de sauvegarde développement, tel la requalification des mesures de subventions aux industries, tel la facilitation du recours à l'Article XVIII, etc..

Conclusion

Cette contribution avait pour objet d'articuler deux éléments en relation avec la gouvernance des nations : le fonctionnement du système commercial multilatéral et l'intégration des PED-PMA dans l'économie internationale, qui renvoie aux rapports Nord-Sud.

Nous avons cherché à montrer que les blocages du Cycle du développement ne s'expliquent pas uniquement au travers de la dynamique institutionnelle. Ils constituent une manifestation de l'état des contradictions des relations économiques internationales. Nous avons tenté de mettre en exergue deux problèmes organiquement liés de gouvernance commerciale :

- Logique de l'harmonisation vs. logique de la reconnaissance mutuelle qui renvoie à la problématique de la gestion ou de la négation des préférences collectives, c'est-à-dire l'articulation des préférences et institutions nationales comme fondement d'une régulation du commerce international.
- Fonctionnement du système commercial multilatéral vs. développement économique des nations qui composent ce système. Les Accords de l'OMC sont conçus pour permettre le fonctionnement du multilatéralisme et le développement de l'échange. Mettre le développement économique au cœur du système implique un changement dans la finalité de la régulation.

Nous espérons avoir montré que ces problèmes ne pourront être traités qu'au travers d'une redéfinition du multilatéralisme allant dans le sens d'un recentrage des thématiques négociées. Cette redéfinition passerait également par une légitimation des préférences collectives, ce qui revient à reconnaître la légitimité de la protection. En ce sens, il n'est pas question de défaire l'OMC, mais d'en faire un forum non pas de libéralisation mais de gestion du protectionnisme, de formulation de politique commerciale non conflictuelle, ce qui est à l'origine du projet de régulation multilatérale de l'échange. Bref, « *Il ne s'agit pas de déraciner la plante, mais de l'habituer patiemment à pousser dans une autre direction.* »¹⁴

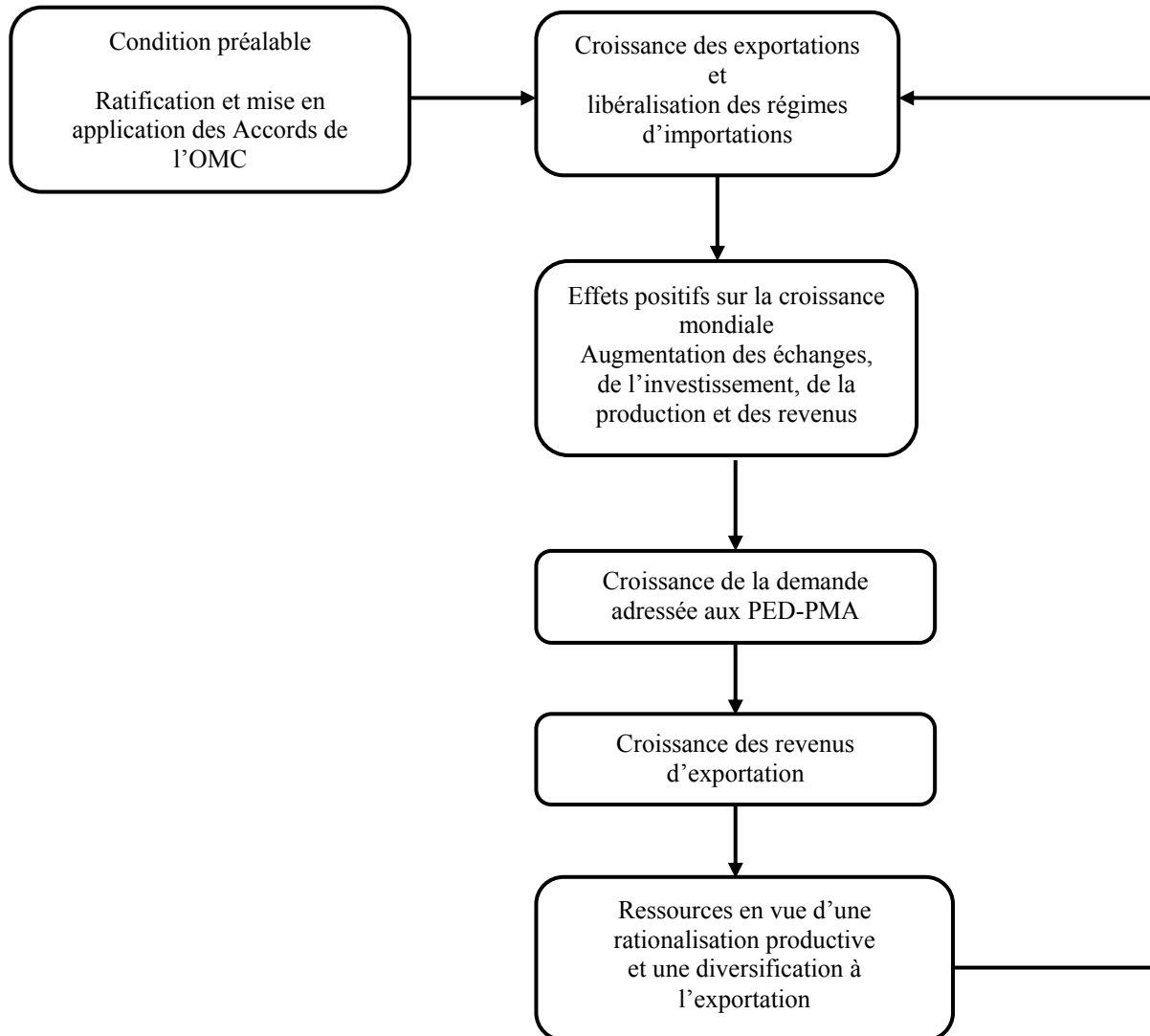
¹⁴ J-M. Keynes (2002), « L'autosuffisance nationale », in *La pauvreté dans l'abondance*, Gallimard, Paris, pp. 194 – 212, p. 201.

Bibliographie

- ABBAS M. (1999), « Les pays du Sud dans le système commercial multilatéral », *Informations et commentaires*, n°109, octobre-décembre, pp. 45 – 57.
- ABBAS M. (2002), « La rénovation du système commercial multilatéral » in DEBLOCK Ch., *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation ?*, Fides, Québec.
- BANQUE MONDIALE (2002), *Global Economie Prospects*, Banque mondiale, Washington.
- R. BLACKHURST R. (1997), « The WTO and the Global Economy », *The World Economy*, vol 20, n° 5, août, pp. 527 – 544.
- CHAVAGNEUX Ch. (2003), « Inutile OMC ! », *Le Monde*, 19 septembre.
- COHEN D. (2003), « L'OMC est morte », *Le Monde*, 9 septembre.
- DAMIAN M., GRAZ J-C. (2001), *Commerce international et développement soutenable*, Economica, Paris.
- DAUDIN G. (2003), « Tous unis contre le protectionnisme des pays du Nord ? », *Revue de l'OFCE*, n°84, janvier, pp. 95 – 130.
- FINGER M. J. (2002), « The Doha Agenda and Development : A View From the Uruguay Round », *ERD Working Paper Series*, Asian Development Bank, n° 21, Septembre.
- GATT (1994), *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. Textes juridiques*, GATT, Genève.
- IRWIN D. A. (1995), « The GATT in Historical Perspective », *American Economic Review*, vol 85, n° 2 mai, pp. 323 – 328.
- KRUGMAN P. R. (1992), « Does the New Trade Theory Require a New Trade Policy ? », *The World Economy*, vol 15, n° 4, juillet, pp. 423 – 441.
- LEFORT J-C. (2000), *L'OMC a-t-elle perdu le Sud ?*, Assemblée nationale, Paris.
- MOORE M. (2000), « The WTO is a Friend of the Poor », *Financial Times*, 19 juin.
- OMC (2000b), *OMC Focus*, n° 46, mai-juin, Genève.
- OMC (2002), *Déclaration de Doha. Programme de Doha pour le développement*, OMC, Genève.
- ONU (2000), *La mondialisation et ses effets sur la pleine jouissance des droits de l'homme*, ONU, New York.
- OXFAM (2002), *Rigged Rules and Double Standards : Trade, Globalisation and the Fight Against Poverty*, OXFAM.
- PERROUX F. (1952), « L'Anglo-Iranian Company et les effets de domination », *Economie Appliquée*, pp. 151 – 168.
- RODRIK D. (2001), *The Global Governance of Trade. As if Development Really Mattered*, UNDP, New York, October.
- RUGGIE J. G. (1992), « Multilateralism : The Anatomy of an Institution », *International Organization*, vol 46, n° 3, été, pp. 561 – 598.
- SRINIVASAN T. N. (1998), *Developing Countries and the Multilateral Trading System. From the GATT to the Uruguay Round and the Future*, Westview Press, Boulder.
- TIROLE J. (2002), « La gouvernance des institutions internationales » in JACQUET P., PISANI-FERRY J., TUBIANA L., *Gouvernance mondiale*, La Documentation française, Paris.
- TUBIANA L. (2003), « Inverser la perspective », *La lettre IDDRI*, n°4, juillet-septembre.
- TUSSIE D., GLOVER D. (eds.) (1993), *The Developing Countries in the World Trade. Policies and Bargaining Strategies*, Lynn-Rienner Publishers, Londres.
- VINER J. (1947), « Conflicts of Principles in Drafting a Trade Charter », *Foreign Affairs*, vol 25, n° 4, juillet, pp. 612 – 628.
- WHALLEY J. (1989), *The Uruguay Round and Beyond*, MacMillan, Londres.

Annexe 1

La séquence OMC



Annexe 2**Les clauses relatives aux pays en développement dans les accords de l'OMC**

OBJET	Niveau moindre d'obligation	Application moins renforcée des obligations	Allongement des délais	Assistance technique
Balance des paiements	PED / PMA			PED
Sauvegardes	PED	PED		
Antidumping		PED		
Subventions	PED / PMA	PED	PED / PMA	
GATS	PED	PED / PMA	PED / PMA	PED / PMA
TRIMS	PED	PED / PMA	PED / PMA	
TRIPS		PMA	PED / PMA	PED / PMA
ORD		PED / PMA		PED
OEPC	PED / PMA			PED / PMA
Licences d'importation	PED	PED / PMA	PED	
Evaluation en douane	PED	PED	PED	PED
Inspection avant embarquement				PED
Règles d'origine				
Barrières techniques	PED	PED	PED / PMA	PED
Mesures sanitaires et phytosanitaires		PED / PMA	PED / PMA	PED
Agriculture	PED / PMA	PED / PMA	PED	PED / PMA
Textile – habillement		PMA	PMA	

Source : M. Abbas, 1999.