



HAL
open science

L'organisation mondiale du commerce : l'ère des rendements décroissants

Mehdi Abbas

► **To cite this version:**

Mehdi Abbas. L'organisation mondiale du commerce : l'ère des rendements décroissants. 2005.
halshs-00094920

HAL Id: halshs-00094920

<https://shs.hal.science/halshs-00094920>

Submitted on 15 Sep 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CAHIER *de* RECHERCHE **EPIID**

Economie Politique de l'Intégration Internationale et du Développement

2005 # 5

L'organisation mondiale du commerce : l'ère des rendements décroissants

ABBAS Mehdi

Janvier 2005


Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale – FRE2664
UPMF-BP47 -38040 GRENOBLE Cedex 9
lepii@upmf-grenoble.fr Tél. : 04 76 82 56 92
<http://www.upmf-grenoble.fr/lepii>

L'Organisation mondiale du commerce : l'ère des rendements décroissants

Mehdi Abbas, Maître de conférences en économie, LEPII-CNRS, Université de Grenoble II

Janvier 2005

La prochaine conférence ministérielle de Hong Kong (13 au 18 décembre 2005) marquera les dix ans du nouveau système commercial multilatéral issu du cycle d'Uruguay (1986–1994). Depuis son entrée en fonction en 1995, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est au cœur de la mondialisation et de ses contradictions. L'exacerbation des oppositions entre Etats membres, les attaques dont est victime l'institution de la part des Etats et des ONG et l'absence d'accords signés donnent l'impression d'une décennie perdue pour le multilatéralisme commercial.

Tout le monde s'accorde pour défendre le multilatéralisme. Il est entendu qu'un commerce international même mal régulé vaut mieux qu'un commerce sans règle. Mais, dès qu'il est proposé de négocier des règles sur la concurrence, sur la protection de l'environnement ou d'introduire une clause sociale dans l'échange les oppositions s'exacerbent. Tout le monde s'accorde à dire que l'OMC et le multilatéralisme atténuent les rapports de forces internationaux. Mais, chaque conférence ministérielle offre le spectacle d'une mésentente de moins en moins cordiale. Résultat : excepté le mécanisme de règlement des différends rien ne fonctionne à l'OMC. Comment analyser cette double crise du multilatéralisme commercial et de l'Organisation mondiale du commerce ? Comment expliquer le mouvement paradoxal d'extension du domaine de compétence de l'institution et le blocage permanent des négociations ? Tout se passe comme si l'OMC et le multilatéralisme étaient entrés dans une ère de rendements décroissants où les gains de la coopération et de la libéralisation multilatérales ne compensent plus les coûts de transaction des négociations et les coûts socioéconomiques de la déprotection. Les gains économiques marginaux du multilatéralisme sont réduits par rapport aux coûts collectifs de la négociation et de la libéralisation multilatérales dans lesquels figurent les conflits distributifs internes, la défense des préférences collectives, l'édification et la consolidation de structures productives nationales. Ces éléments entrent en contradiction avec l'orientation libre-échangiste et concurrentielle des négociations. Le contexte de mondialisation fait ressortir sous un éclairage nouveau la problématique centrale du multilatéralisme. Dans une économie internationale d'Etats-nations un mode de gestion entre deux exigences a priori contradictoires : la stabilité-croissance économique interne et la dynamique transnationale des structures de production et d'échange. En conséquence, les négociations sur les règles du commerce international portent concrètement sur les préférences collectives et de structure de chacun des Etats membres.

Les Accords de l'Uruguay Round (AUR) ont profondément rénové dans sa forme et sa substance le multilatéralisme commercial. Les dix premières années de l'OMC peuvent être analysées comme une phase d'apprentissage de ce nouveau multilatéralisme que nous qualifions de compétitif (section 1). Le Programme de Doha pour le Développement (PDD) avait une double prétention. Tout en consolidant la logique du multilatéralisme compétitif, il cherchait à en réduire les effets d'ajustement et les coûts d'internalisation. Mais compte tenu du peu d'avancées, c'est l'option libéraliste qui est réaffirmée depuis la conclusion de l'accord-cadre de juillet 2004 (section 2). Dès lors, l'ère des rendements décroissants n'est pas prête de s'achever, d'autant plus que l'équilibre des rapports de force au sein de l'OMC risque d'empêcher toute réforme de son mode opératoire (section 3). Toutefois, le multilatéralisme n'est pas entré dans la phase des rendements décroissants uniquement en raison d'un problème de gestion des négociations commerciales multilatérales. La nature et la portée de la régulation multilatérale sont en cause.

Mise en perspective de la décennie OMC (1995 – 2005)

L'OMC étant une organisation pilotée et fondée sur ses membres¹, elle est marquée par les transformations des fonctions et modalités d'action de l'Etat. La succession des dysfonctionnements manifeste la recherche par les Etats membres d'un modus operandi du multilatéralisme compétitif. L'enjeu en est considérable. Il s'agit de savoir dans quelles proportions et selon quelles modalités et hiérarchies la régulation de l'échange international doit intégrer des normes externes – les préférences collectives – au champ de l'échange².

Les Accords de l'OMC marquent une transformation de la nature du multilatéralisme commercial. Ce n'est pas tant l'extension du domaine de compétence sectorielle des accords qui est notable que l'extension de la norme multilatérale aux mesures au-delà des frontières et aux réglementations relatives non seulement à l'accès au marché, mais également à leur organisation et à leur fonctionnement. En outre, les Accords du GATT reconnaissaient la prééminence de la stabilisation macroéconomique sur la libéralisation des échanges alors que ceux de l'OMC développent une approche pro-libéralisation, font peser la contrainte normative sur les producteurs nationaux et privilégient l'harmonisation au dépend de la reconnaissance mutuelle. Ainsi, le multilatéralisme est-il devenu un multilatéralisme compétitif orienté vers l'approfondissement de la contestabilité des marchés³.

La configuration compétitive du multilatéralisme résulterait d'un basculement progressif, d'une part vers les impératifs de compétitivité et de flexibilité comme moyen d'atteindre les objectifs de croissance et, d'autre part, vers la généralisation du principe concurrentiel comme mode de coordination et d'allocation des ressources. L'ouverture économique se trouve légitimée du fait de ses effets pro-concurrentiels et pro-compétitifs. Si le régime du GATT a correspondu à l'*embedded liberalism*, le régime de l'OMC correspond à un libéralisme désenchâssé⁴. Cette évolution se traduit par une remise en cause de la logique coopérative (articulation des régimes nationaux et gestion des différences structurelles et institutionnelles) à laquelle se substitue une logique compétitive (harmonisation des régimes nationaux et gestion de la convergence institutionnelle)⁵. Les dix années de l'OMC s'analysent comme une phase de consolidation et d'apprentissage de ce multilatéralisme.

Le cycle d'Uruguay a fait œuvre constitutionnelle⁶ plus que de libéralisation en introduisant dans la norme multilatérale et dans le cadre d'accords internationaux contraignants des secteurs précédemment exclus (agriculture, textile, investissement, services, normes techniques, etc.). Cette consolidation

¹ Cf. Mehdi Abbas, « L'agenda de l'Organisation mondiale du commerce et l'économie politique internationale », *Annuaire français des relations internationales*, Vol. III, avril 2002, pp. 724 – 741.

² Pour une approche en ces termes de l'organisation du système commercial international, Cf. Jean Weiller, *Problèmes d'économie internationale. Les échanges du capitalisme libéral*, PUF, Paris, 1946 ; *Economie internationale hier et aujourd'hui : crises-ruptures et déséquilibres dans les relations internationales*, PUG, Grenoble, 1989. La notion de préférences collectives intégrerait un ensemble plus vaste de choix et d'acteurs. Cette notion, aux contours mal définis, est de plus en plus utilisée dans les négociations commerciales. Elle serait en passe de devenir le concept-clé de la Communauté européenne à l'OMC. Cf. Zaki Laïdi, *La grande perturbation*, Flammarion, Paris, 2004, pp. 237 – 256.

³ La théorie des marchés contestables estime que les autorités publiques doivent permettre, voire accroître, la concurrence potentielle sur un marché. La transnationalisation du capital et le fait que la mondialisation s'accompagne de formation d'oligopoles internationaux ont conduit à faire de l'OMC le forum au sein duquel se négocie les conditions de la contestabilité des marchés par la réduction des contraintes juridiques et institutionnelles (normes sanitaires, techniques, labels, mesures de soutien, système de tarification, monopoles publics...).

⁴ L'expression d'« *embedded liberalism* » qualifie le régime économique international de l'après-guerre (système de Bretton Woods). Cf. John. G. Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in Postwar Economic Order », in Stephen Krasner (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983.

⁵ S. Ostry note à ce propos que les AUR traitent de « *l'infrastructure institutionnelle de l'économie* » conduisant à des « *frictions systémiques* » entre les Etats membres. Cf. Sylvia Ostry (1997), *The Post-Cold War Trading System. Who's on First ?*, The University of Chicago Press, Chicago.

⁶ Selon l'expression de Patrick Messerlin « L'OMC, au-delà des fantasmes », *Critique internationale*, n° 6, hiver 2000, pp. 38 – 46.

institutionnelle s'est prolongée jusqu'à la Conférence ministérielle de Singapour (décembre 1996) au travers de la signature de trois accords (l'Accord sur les technologies de l'information, l'Accord sur la libéralisation des télécommunications de base, l'Accord sur la libéralisation des services financiers) grâce à l'agenda incorporé (*built-in agenda*) qui, compte tenu de la clause d'automaticité, a ouvert des négociations selon un échéancier pré-défini. La déclaration ministérielle de Singapour inaugure la phase libéraliste de l'agenda de l'OMC, qui devait se prolonger jusqu'en 2003. En effet, la conférence ministérielle de Seattle (décembre 1999) aurait dû marquer le lancement du cycle du millénaire. Elle marque surtout le fait que le rendement social et politique du multilatéralisme compétitif est inférieur à son rendement économique et inaugure la crise de légitimité et de vocation d'une OMC désormais sans objet.

Cette situation s'est prolongée jusqu'à la Conférence ministérielle de Doha (novembre 2001). Le contexte géopolitique du moment, la conférence était le 1^{er} rendez-vous de la communauté internationale post-attenta du 11 septembre, et la nécessité pour les Etats membres d'éviter la reproduction institutionnel de Seattle qui aurait conduit à un effondrement de l'architecture commerciale multilatérale ont conduit au lancement d'un programme ambitieux de négociations. Ce dernier se devait d'être consensuel et de répondre aux critiques adressées à l'OMC. En faisant du développement l'objectif prioritaire des négociations, le PDD marque une réorientation radicale de l'agenda commercial et met fin à sa phase libéraliste. En revanche, il ne met pas fin au dilemme du multilatéralisme compétitif comme l'atteste le blocage des négociations et l'échec de la conférence ministérielle de Cancun (septembre 2003). L'accord-cadre signé le 31 juillet 2004 ne relance pas les négociations, il en redéfinit les sujets et en précise les modalités se gardant de toute références sur la substance et sur des objectifs chiffrés. La Conférence de Hong Kong, qui à l'origine devait marquer la conclusion du PDD, en sera de fait le point de départ effectif. C'est à l'aune de cet accord qu'il convient désormais d'analyser l'agenda commercial.

Le contenu du Cycle pour le développement revisité

Le PDD se résume désormais à trois axes majeurs, essentiellement centrées sur la libéralisation des échanges. L'accord-cadre marque un recule de la dimension développement.

Le volet libéralisation des échanges

Ce volet porte principalement sur les services et l'agriculture ; y figurent également les négociations sur l'accès au marché des produits industriels (NAMA). Concernant la libéralisation dans les services, les pays ont jusqu'à mai 2005 pour établir leur liste d'offres de libéralisation. Concernant le dossier agricole, les négociations portaient à l'origine 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.

Résultat d'un compromis à dominante protectionniste entre les Etats-Unis et l'Union européenne, la déclaration de Doha a cristallisé les oppositions entre pays industrialisés et pays en développement. Principale source de blocage, le volet agricole constitue la raison essentielle de l'accord-cadre. L'accord précise quatre points :

- (a) la négociation à échéance pour éliminer les subventions à l'exportation employées surtout par l'UE et la réduction des crédits américains à l'exportation. Il s'agit du seul engagement concret pris par les pays industrialisés, sachant que le démantèlement des subventions à l'exportation devrait s'étendre jusqu'en 2017 ;
- (b) l'abaissement des droits de douane avec le droit de protection pour les « *produits sensibles* » ;

(c) la réduction des soutiens internes via une réduction de la « *clause de minimis* » permettant aux Etats-Unis de verser jusqu'à 5% de la valeur de leur production agricole totale en aides aux agriculteurs⁷. Les aides faussant les échanges devront être réduites tandis que celles liées à la limitation de la production seront plafonnées à 5% de la production agricole ;

(d) un sous-comité regroupant les Etats-Unis et les pays africains concernés devra traiter la question des subventions américaines sur le coton. Après avoir accepté que le coton soit intégré dans l'ensemble du dossier agricole, alors qu'ils auraient préféré un traitement particulier, les pays d'Afrique de l'Ouest ont obtenu la formation de ce sous-comité. Mais contrairement à ce qu'ils souhaitaient, aucune indication de date ni de montant n'apparaît dans l'accord-cadre. Ils doivent se contenter de l'assurance que le dossier coton sera traité de manière « *ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture* ».

Le dossier agricole est ainsi réduit à une problématique d'accès au marché des pays industrialisés. Pense-t-on réellement que la suppression des subventions aux exportations sera la solution aux problèmes de l'agriculture du Sud ? Pense-t-on que l'accroissement des exportations n'aura aucun impact sur les prix des produits agricoles et, par conséquent, sur les revenus des agriculteurs les entraînant à la baisse car rien ne garantit que la demande suivra ? De même, certaines subventions sont versées car les prix sont bas et non l'inverse. Leur suppression conduirait à une fuite en avant des producteurs contraints d'augmenter les ventes pour compenser leur perte de revenu. Les problèmes des marchés de produits tropicaux (café, cacao...) ne sont liés ni à l'accord agricole de l'OMC, ni aux subventions des économies du Nord. Seules des politiques de maîtrise de l'offre et d'encadrement de la concurrence internationale seraient en mesure de répondre au problème agricole mondial, justement ce que refusent les Etats membres.

Le volet réglementation

Il porte sur la rénovation et l'aménagement du contenu d'un certain nombre d'Accords de l'OMC (la réforme de la procédure de dumping et anti-dumping, de l'accord sur les subventions et mesures compensatoires, de la procédure de règlement des différends) et la révision des règles relatives aux accords commerciaux régionaux dont la multiplication est jugée nuisible au multilatéralisme commercial.

Ce volet concerne également l'articulation entre les obligations de l'ADPIC et l'accès aux médicaments. Il s'agit de préciser la hiérarchie des normes entre, d'une part, la libéralisation des échanges et la protection de la propriété intellectuelle et, d'autre part, la primauté de l'accès aux médicaments et de la protection de la santé publique. L'évolution du dossier illustre les dilemmes du multilatéralisme compétitif. Deux options étaient en confrontation. Celle des pays en développement (Brésil, Inde et le groupe Afrique) mettant l'accent sur le fait que les dispositions de l'ADPIC ne doivent pas restreindre le droit d'un pays à formuler sa politique de santé publique et la garantie d'un libre accès de sa population à tous les médicaments. L'autre option, soutenue par les Etats-Unis, la Suisse, le Japon, le Canada et l'Australie, prévoit l'accès à une liste de médicaments pour quelques pandémies dont il convient de négocier la liste⁸. La position des pays industrialisés conduirait à créer un système à deux vitesses où les pays sans capacité de production pharmaceutique doivent non seulement satisfaire à des

⁷ Les Etats-Unis ont obtenu en contrepartie un nouvel élargissement des critères de « boîte bleue » (soutiens considérés comme interférant sur le fonctionnement de marché mais tolérés du fait qu'ils sont subordonnés à une maîtrise de la production) pour prendre en compte leur volonté de soutenir leur secteur animal. Ils ont obtenu, dès le stade de l'accord-cadre, des chiffres peu contraignants pour la réduction globale des soutiens et pour le plafonnement de la « boîte bleue ».

⁸ La quasi-totalité des maladies listées sont celles pour lesquelles il n'existe pas de traitement médicamenteux ou pour lesquelles les traitements existants ne sont plus protégés par des brevets. En d'autres termes, il s'agit de maladies pour lesquelles il n'existe ni « risque », ni opportunité de délivrer des licences obligatoires.

conditions plus lourdes que les pays producteurs, mais perdent également le droit de déterminer ce qui constitue chez eux un besoin de santé publique. Ils proposent même la négociation d'un « ADPIC plus » étendant la période de protection des brevets au-delà de vingt ans, limitant les licences de production et réduisant les exceptions prévues pour l'introduction des génériques, ce qui aurait pour effet d'empêcher la mise en place d'une industrie nationale du médicament.

Les Questions de Singapour

Ainsi dénommées car elles ont été introduites à l'ordre du jour des négociations lors de la Conférence ministérielle de Singapour. Elles concernent la facilitation des échanges, la transparence des marchés publics, l'investissement, les politiques de concurrence. Les questions de Singapour ont vu s'opposer les pays industrialisés, menés par l'UE, auxquels se sont joints les PED les plus attractifs en terme d'investissements internationaux⁹ à la majorité des PED-PMA menée par l'Inde. Les arguments invoqués par ce second groupe pour s'opposer à ce dossier 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 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 ? et ;

(c) Le groupe de travail prônait 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 voulait que les mesures incitatives soient inscrites comme composantes des politiques de développement, et à ce titre non négociables, ce qui peut paraître paradoxale pour une négociation dont l'objet est le développement.

L'accord-cadre de juillet a mis fin au blocage en supprimant les questions de Singapour de l'ordre du jour. Il ne reste plus que la question de la facilitation des échanges¹⁰. L'abandon des questions de Singapour n'est pas tant une victoire des PED qu'une décision stratégique de l'UE qui a volontairement cédé sur un dossier potentiel de négociation pour ne pas avoir à céder sur le dossier agricole plus sensible pour elle.

La dimension développement

L'accord-cadre de juillet marque un recule net de la dimension développement au profit des questions de libéralisation et d'accès au marché. Le Conseil général insiste sur « *le rôle important qu'un accès aux marchés amélioré, des règles équilibrées et des programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités bien ciblés et disposant d'un financement durable peuvent jouer dans le développement économique* ».

L'accord-cadre de juillet 2004 a rejeté au second plan les négociations sur la mise en place d'un accord-cadre sur le TSD. La question de la mise en œuvre, consistant en un bilan des AUR et d'un examen de leur conséquences sociales, fiscales et industrielles avant toute nouvelle négociation, est abandonnée, indiquant que le PDD n'a plus d'autre objectif que l'accès au marché. Ainsi, les groupes de travail sans mandat de négociation (commerce, dette et finance et commerce et transfert de technologies) sont négligés dans l'accord-cadre.

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

¹⁰ Les négociations sur la facilitation des échanges ne portent pas uniquement sur les réglementations douanières mais concernent les réglementations techniques (normes et standards) et la réforme des administrations douanières et fiscales. En effet, 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.

Qualifier un accord à l'OMC de cycle du développement apparaît fort ambitieux. De même que demander à l'OMC d'être le forum d'une stratégie concernant les deux tiers de la population mondiale revient à trop charger l'institution et finalement à en bloquer le fonctionnement. La nouvelle théorie du commerce international et la théorie de la croissance endogène ont insisté sur le rôle des infrastructures, de l'éducation de base, de la formation du capital humain, sur l'importance des secteurs à rendements croissants dans le processus de développement. La proposition consensuelle actuelle est que l'ouverture ne saurait constituer une politique de développement. Cette dernière passe au préalable par la mise en place d'un environnement macroéconomique, microéconomique et institutionnel propice à l'investissement et aux groupes socio-économiques investisseurs. L'OMC est-elle le lieu pertinent pour parler de ces questions ? Inscire 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. Un système mercantile d'accès au marché n'est pas forcément compatible avec l'objectif du développement. Or, le cycle pour le développement depuis l'accord-cadre est une négociation purement mercantiliste.

L'Agenda pour le développement, en affirmant la primauté du développement économique, aurait dû signifier que les négociations 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 soit analysé à l'aune de son impact sur le développement économique des Etats 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 le PDD. La libéralisation n'est plus la finalité des négociations mais devient un moyen parmi d'autres, la finalité étant le développement économique.

Recompositions géo-économiques et gouvernance de l'OMC

Les dix années de l'OMC sont remarquables par l'intelligence de l'institution acquise par certains pays membres. Elles sont marquées par un rééquilibrage des rapports de forces lié à la montée en puissance du groupe des BRICS¹¹.

L'affirmation contradictoire des économies du Sud

Le temps où une poignée de mains entre le négociateur européen et le négociateur américain à Blair House (décembre 1993) suffisait pour annoncer la fin du cycle d'Uruguay est révolu. Jusqu'à la Conférence ministérielle de Seattle, la politique commerciale était rythmée par le dialogue entre les deux principaux pôles économiques mondiaux (Etats-Unis et Union européenne) auxquels s'agrégeaient quelques exportateurs agricoles (Groupe de Cairns). Désormais, les PED-PMA, majoritaires à l'OMC (deux tiers des 147 Etats membres), ont intégré la capacité de blocage que leur offre la règle du consensus. Désormais, à titre d'exemple la négociation agricole voit s'opposer six coalitions : le Groupe des 90 composé des pays ACP (Afrique – Caraïbes – Pacifique), des PMA et des pays de l'Union africaine ; le Groupe des 20¹² ; le Groupe des 10¹³ ; l'Union européenne ; les Etats-Unis et le Groupe de Cairns¹⁴.

Depuis Seattle, les économies du Sud, ayant internalisé la logique libéraliste des Accords de l'OMC, en réclament l'application, en particulier dans le dossier agricole. Cela heurte de front les préférences

¹¹ BRICS : Brésil, Russie, Inde et Chine.

¹² Le G20 rassemble l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Chine, Cuba, l'Egypte, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Nigéria, le Pakistan, le Paraguay, les Philippines, la Tanzanie, la Thaïlande, le Venezuela et le Zimbabwe.

¹³ Le G10 comprend la Bulgarie, la Corée du Sud, l'Islande, Israël, le Japon, le Liechtenstein, Maurice, la Norvège, la Suisse et Taiwan.

¹⁴ Le Groupe de Cairns est composé des nations agro-exportatrices et soutenant très peu leur agriculture : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Fidji, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande et Uruguay.

collectives des pays du Nord. Ce n'est pas l'importance des pays du Sud qui bloque l'OMC, c'est le blocage de l'institution qui donne une importance à ce groupe de pays¹⁵. L'affirmation des économies du Sud résulte essentiellement de l'action de quelques pays qualifiés d'émergents (Inde, Brésil) sur des dossiers relevant d'un schéma classique de division internationale du travail (agriculture et textile-habillement). Les pays du Sud n'ont pas une stratégie pro-active de négociation mais se contentent d'une stratégie d'empêchement sur certains dossiers (investissement, concurrence par exemple) ou d'une stratégie de rattachement par défaut à la position d'un grand pays, souvent un hégémon régional.

Les coalitions apparaissent plus comme des regroupements circonstanciés que comme des coalitions cohérentes défendant des positions communes. La preuve en est la composition flottante du G20 dont certains membres font partie du Groupe de Cairns et d'autres du G10, alors que ces trois coalitions défendent des positions parfois contradictoires. N'est-il pas alors plus pertinent d'analyser le G20 comme un groupe s'appuyant sur le Brésil qu'un groupe déployant une stratégie collective de négociations ? D'ailleurs, le Brésil défend ses intérêts et non pas ceux du G20 et encore moins ceux des PED-PMA. Ce sont les groupes agro-industriels privés qui tireront profit de l'ouverture attendue des marchés européen et nord-américain. Cette ouverture exclura les pays du Sud incapables de concurrencer l'agriculture capitaliste brésilienne. Aussi, la position brésilienne dans les négociations est avant tout l'expression d'un nationalisme économique brésilien. De même, l'accession de la Chine à l'OMC n'a pas conduit à la formation d'un grand groupe de PED. Tout au contraire, compte tenu de sa position dans l'économie mondiale, la Chine est plus envisagée comme un concurrent que comme un partenaire par les PED. Ainsi, un clivage Sud-Sud marque de façon croissante les négociations et les différends commerciaux.

La mise en place d'une nouvelle Quadrilatérale

La mondialisation s'accompagne d'une diffusion du pouvoir et de la richesse. Il en résulte une pluralisation des sources de richesse dans l'économie mondiale accompagnée d'une réactivation des puissances nationales. Les structures d'encadrement de l'économie internationale enregistrent la dynamique contradictoire de ces deux tendances. De la Conférence ministérielle de Punta Del Est (1986) à celle de Doha (2001), l'obtention d'un accord reposait sur une entente transatlantique (Etats-Unis et Union européenne) à laquelle se joignaient le Canada et le Japon. Ces pays forment la Quadrilatérale, groupe concentrant les rapports d'organisation et de pouvoir dans l'OMC. A partir de Doha, et la Conférence de Cancun a confirmé ce phénomène, une nouvelle Quadrilatérale semble émerger. Au duopole traditionnel de l'OMC, s'ajoute un G3 composé du Brésil, de l'Inde et de la Chine. Cet ensemble de pays auquel il conviendra de rajouter la Russie lorsque celle-ci deviendra membre de l'Organisation, est désormais incontournable pour tout compromis.

Ainsi, les Etats-Unis et l'Union européenne sont-ils forcés de reconnaître que désormais, sans discussions directes avec les pays de ce groupe (Brésil et Inde en particulier), les négociations n'avanceraient pas. Le compromis de juillet est le résultat d'un accord entre les cinq principaux acteurs de la négociation agricole (Etats-Unis, Union européenne, Australie, Brésil et Inde)¹⁶. Les PED-PMA forment le quatrième groupe dont nous le pouvoir institutionnel découle de sa capacité de blocage. Ce groupe trouve dans le G3 élargi à un G20 un allié conjoncturel dans les négociations. Il convient de rappeler que l'économie internationale est un espace hiérarchisé et que ceux qui exercent un pouvoir structurel sont ceux qui peuvent influencer ou contrôler les décisions majeures, non une seule fois, mais de façon permanente. Le fonctionnement du système est de leur responsabilité. La formation de ce groupe (Quad plus Brics) ne garantit aucunement que la foule des petits et des moyens soutienne leur

¹⁵ Un G10 regroupant l'Inde et le Brésil existait depuis le lancement du cycle d'Uruguay, mais n'a pas eu la capacité d'influer les négociations. Il est possible d'en conclure que c'est la crise du multilatéralisme qui donne à ces pays une capacité d'influence et non l'inverse.

¹⁶ Groupe dénommé dans le langage OMC FIP pour Five Interested Parties.

compromis. S'il y a une leçon à retenir de Cancun, c'est la fin du consensus passif à l'OMC. Une gestion oligopolistique de l'institution en prolongera la crise¹⁷.

Certes, la recomposition des alliances géo-économiques explique les blocages que rencontrent l'OMC car la nature même de l'organisation en tant que *member-driven organization* confère aux stratégies des Etats un rôle prépondérant dans la dynamique institutionnelle. L'accroissement du nombre des pays (103 au lancement du cycle d'Uruguay à 148 actuellement), engendre un problème de gouvernance, à savoir le comportement de resquillage (*free riding*). Aussi, la littérature retient-elle comme principale source de dysfonctionnement le coût de l'hétérogénéité conduisant à un accroissement des coûts de transactions multilatéraux et rendant impossible tout compromis. Autre facteur invoqué, la conjonction entre le cycle politique aux Etats-Unis et en Europe et le cycle de négociation, c'est-à-dire la fin des mandats des deux principaux négociateurs qui expliquerait l'impossibilité d'avancer dans les négociations. Compte tenu du poids de ces deux économies, il existe une sensibilité de l'institution à leur conjoncture socio-politique intérieure. Mais cela n'explique pas l'ampleur et la durée de la crise structurelle du multilatéralisme.

Faisant de cette crise un problème de nombre des acteurs, l'Union européenne a remis au goût du jour la proposition de formation d'un conseil consultatif réunissant les présidents des groupes de négociations et ayant pour objectif la rédaction de projets de texte consensuels¹⁸. Cette proposition conférerait aux présidents de groupes un rôle central, ce qui est en contradiction avec la nature interétatique de l'OMC, attribut auquel les Etats membres ne sont pas prêts de renoncer¹⁹.

Autre proposition de réforme, l'institutionnalisation d'une OMC à géométrie variable²⁰. Elle consisterait à négocier des accords respectant les principes multilatéraux sans être contraignant ni obligatoires pour l'ensemble des Etats membres. L'OMC aurait pour fonction de s'assurer de la compatibilité des engagements et des règles entre ces divers accords. Les risques d'une OMC à géométrie variable est de voir le cadre multilatéral évoluer vers une agrégation, potentiellement incohérente, d'accords plurilatéraux. Que l'on nomme cela « multilatéralisme gigogne » n'y changera rien. Nous serions face à un système différencié de droits et obligations — une OMC à plusieurs vitesses — marginalisant les pays n'ayant pas un large marché et/ou une offre importante. Signalons que la méthode de la masse critique, consistant à négocier des accords sectoriels entre principaux offreurs existe et a été appliquée. Cependant, elle met à mal le principe universaliste de l'OMC.

Sortir de l'ère des rendements décroissants signifie rendre l'OMC inclusive. Cela passerait d'abord par un renoncement au principe de l'engagement unique. Ensuite, par une clarification des différentes catégories de pays prélude à une rénovation des clauses dérogatoires et des modalités d'exemption de la discipline commune. Le chantier à venir du multilatéralisme compétitif serait celui de l'articulation entre des systèmes de préférences collectives différenciées. L'OMC aurait pour vocation de servir d'interface entre ces systèmes et les Etats membres aurait pour objectif de réfléchir aux principes de cet interface.

¹⁷ Et de fait, l'OMC est gérée depuis Seattle de façon oligopolistique au travers la quasi-institutionnalisation des mini-ministérielles regroupant entre 20 et 30 pays (Sydney, novembre 2000 ; Tokyo, février 2003 ; Sharm El-Sheikh, juin 2003 ; Montréal, juillet 2003).

¹⁸ Cf. Sylvia Ostry, « Cancun : Can Can't ? Can Do ? » et « Reinforcing the WTO » disponibles sur le site internet de l'auteur : <http://www.utoronto.ca/cis/ostry.html>

¹⁹ Jean-Marie Paugam, « Après Cancun : la double crise de l'OMC », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 477, avril 2004, pp. 230 – 234.

²⁰ Cf. Andrew Cornford (2004), « Variable Geometry for the WTO : Concept and Precedents », *Unctad Discussion Papers*, n°171, may.