



HAL
open science

Mondialisation, Organisation mondiale du commerce et rapports Nord-Sud : entre différenciation et espace politique pour le développement

Mehdi Abbas

► **To cite this version:**

Mehdi Abbas. Mondialisation, Organisation mondiale du commerce et rapports Nord-Sud : entre différenciation et espace politique pour le développement. Critique économique : La revue des économistes critiques, 2007, 20, pp.143-164. halshs-00263950

HAL Id: halshs-00263950

<https://shs.hal.science/halshs-00263950>

Submitted on 13 Mar 2008

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.



LABORATOIRE D'ECONOMIE DE LA PRODUCTION
ET DE L'INTEGRATION INTERNATIONALE

UMR 5252 CNRS - UPMF

NOTE DE TRAVAIL

N° 44/2007

**Mondialisation, Organisation mondiale
du commerce et rapports Nord-Sud
Entre différenciation et espace politique
pour le développement**

Mehdi Abbas

Juin 2007

Mondialisation, Organisation mondiale du commerce et rapports Nord-Sud
Entre différenciation et espace politique pour le développement

Version finale publiée dans Critiques économiques, Vol. 8, n° 20, été-automne 2007

Mehdi ABBAS, Maître de conférences, LEPII, Université de Grenoble, CNRS

BP 47
38040 Grenoble Cedex 9
France
Tel. : + 33 (0)4 56 52 85 93
Courriel : Mehdi.Abbas@upmf-grenoble.fr

Ces dernières années, les rapports Nord-Sud sont devenus l'une des questions prioritaires de la gouvernance économique globale. Les sommets mondiaux se succèdent (Monterrey, 2002 ; Johannesburg, 2002) depuis le lancement, sous l'égide des Nations unies, des Objectifs du Millénaire pour le Développement (2000). Ces derniers ont mis en avant la problématique de la mondialisation comme instrument de réduction de la pauvreté.

C'est dans le cadre de cette problématique que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) s'empare du thème du développement. Cela aboutira au lancement, suite à la 4^e Conférence ministérielle de l'OMC à Doha fin 2001, d'un cycle de négociations baptisé Agenda de Doha pour le développement (ADD). L'inscription du thème du développement dans les négociations commerciales de l'OMC résulte de la concomitance de trois facteurs. Le premier est la crise de légitimité affectant l'institution depuis la conférence ministérielle de Seattle, dont l'échec a fait de l'OMC une organisation sans objet. Le deuxième renvoie aux critiques relatives à la marginalisation des économies en développement et l'iniquité de certains accords [ONU, 2000 ; OXFAM, 2002]. Le troisième résulte du renouvellement analytique du lien de causalité entre libre-échange et développement ainsi que la remise en cause du « consensus de Washington » depuis la crise asiatique de 1998.

L'objet de cet article est de faire le point sur les débats relatifs à l'organisation institutionnelle des rapports Nord-Sud dans le cadre des négociations commerciales multilatérales lancées en 2001. Six ans après son entrée en fonction, l'OMC traite explicitement des problèmes d'intégration internationale rencontrés par les pays en développement et les pays les moins avancés (PED-PMA). La mise en avant du développement comme objectif prioritaire des négociations commerciales signifie que la libéralisation n'est plus leur finalité. Elle signifie également que les Etats membres ont décidé de traiter les déséquilibres initiaux dans les rapports Nord-Sud, accédant ainsi à une revendication récurrente des pays en développement relativement aux conséquences des Accords de l'OMC.

L'ADD est un programme de négociations placé sous le sceau de l'engagement unique. Son principal objectif 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, 2001]. 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]. C'est pourquoi chacun des volets du programme de Doha comporte des dispositions spécifiques au traitement des PED-PMA. Mais pour que le programme de Doha constitue un rééquilibrage en faveur de ces pays, il faudrait qu'il marque un changement conséquent dans la logique du traitement des PED-PMA, c'est-à-dire le traitement spécial et différencié des PED-PMA.

Historiquement, le principe d'un traitement spécial, dérogatoire et différencié (TSD par la suite) constitue le fondement de l'intégration des PED-PMA au système commercial multilatéral. L'ADD ne fait pas exception puisque la déclaration de Doha stipule que « *toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié seront réexaminées en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles* » [OMC, 2001] faisant du TSD un dossier transverse à l'ensemble du programme de Doha. Aussi, l'une des questions les plus problématiques que doit affronter le système commercial multilatéral renvoie au débat sur les droits et obligations différenciés entre les pays industrialisés et les PED-PMA en matière d'accès aux marchés et de règles commerciales¹. La configuration institutionnelle des rapports Nord-Sud est déterminante dans l'analyse et la compréhension à la fois des ajustements internationaux et des schémas d'intégration économique internationale. C'est elle qui déterminera la dimension inclusive ou exclusive de la mondialisation en cours. Cette dernière renouvelle la problématique centrale du système commercial multilatéral, à savoir la recherche d'une articulation efficace entre engagements de libéralisation commerciale et stratégies nationales de développement.

Le point de départ de cette analyse est d'estimer que la façon dont le régime de l'OMC institutionnalise les rapports entre les Etats membres est révélatrice de la configuration concurrentielle dans les relations économiques internationales. Cette institutionnalisation livre, par ailleurs, des enseignements concernant les politiques de développement qu'il serait possible de mener à terme. Le TSD de la période pré-Uruguay round se caractérise par une dualité des normes et un traitement dérogatoire. Le cycle d'Uruguay marque une réorientation dans le sens d'une normalisation du traitement dont le caractère dérogatoire se résume à des délais d'ajustement. Le cycle de Doha (2001- ?) peut être analysé comme la recherche d'un nouveau compromis Nord-Sud en matière de TSD. L'ADD a, dans un premier temps, marqué un changement dans la logique héritée de l'Uruguay round. Toutefois, sa transformation à partir de la conférence ministérielle de Cancun (septembre 2003) en une négociation commerciale classique, transformation que concrétise le compromis de juillet 2004, place le dossier du TSD à la croisée des chemins : avancera-t-il sur la voie de la différenciation entre pays ou bien sur la voie de la reconnaissance d'un espace politique pour le développement ?

La mise en évidence de cette évolution nécessite l'analyse de la nature du traitement dérogatoire dans le système commercial multilatéral. Dans un premier temps, il convient de présenter les principales caractéristiques du traitement spécial et différencié dans le régime de

¹ Le TSD comporte six catégories de dispositions : i) les dispositions visant à améliorer les opportunités commerciales pour les PED-PMA, parmi lesquelles celles relatives à l'accès aux marchés des pays du Nord ; ii) les dispositions impliquant la prise en compte des intérêts des PED-PMA lors de l'adoption par les pays du Nord de mesures commerciales ; iii) les dispositions donnant aux PED-PMA une capacité discrétionnaire dans l'élaboration de leur politique commerciale et les exemptant des disciplines commerciales appliquées par et aux pays développés ; iv) les dispositions relatives à l'aide et à l'assistance technique ; v) les provisions relatives à la protection de leur marché intérieur ; vi) les provisions accordant aux PED-PMA des délais plus longs d'exemption à la norme multilatérale.

l'OMC. En effet, les débats actuels ne sont compréhensibles qu'à l'aune des asymétries institutionnelles et structurelles contenues dans les accords commerciaux multilatéraux. Une fois ces éléments traités, cette contribution abordera les termes du nouveau compromis Nord-Sud négocié à l'OMC. En l'état actuel de la négociation, deux thèses s'opposent : celle d'une plus grande différenciation entre pays du Sud et celle d'une reconnaissance d'un espace politique pour le développement. Une convergence des positions vers une synthèse de ces deux thèses est la proposition sur laquelle cette contribution se conclut.

MISE EN PERSPECTIVE ANALYTIQUE ET HISTORIQUE DU RÉGIME INTERNATIONAL DE COMMERCE ET DE DÉVELOPPEMENT DE L'OMC

Le concept de traitement plus favorable pour les PED-PMA a évolué parallèlement aux changements qui se sont opérés à la fois dans les équilibres économiques internationaux et dans les théories du développement. Fils des stratégies d'industrialisation par substitution d'importations, le TSD en tant que régime dérogatoire à destination des PED-PMA possède deux dimensions principales. D'une part, il vise à accroître l'accès des PED-PMA aux marchés des pays industrialisés. D'autre part, il autorise l'adoption de mesures unilatérales de protection des marchés domestiques. Cette conception, largement remise en cause lors du cycle d'Uruguay (1986-1994), a généré une dynamique institutionnelle excluante pour les économies du Sud.

a. Fondement du principe du traitement spécial et différencié

Le traitement des PED-PMA repose sur un principe juridico-politique : l'impossibilité d'un traitement unique et standardisé pour des pays structurellement différents. Cela a conduit les économies en développement à revendiquer la non-application des deux principes fondamentaux du GATT (la réciprocité et la non-discrimination)². Il en résulte l'institutionnalisation d'une discrimination positive dans les relations commerciales multilatérales, c'est-à-dire que l'inégalité structurelle est compensée par des mécanismes institutionnels se traduisant à la fois dans des droits commerciaux plus favorables et dans un niveau moindre d'obligations [Hudec, 1987]. Les moyens d'obtenir cette discrimination positive se sont matérialisés dans l'application des principes de non-réciprocité et de traitement différencié aboutissant à un régime dérogatoire et dual [Cf. tableau 1].

C'est la philosophie sous-jacente à la Partie IV « Commerce et Développement » rajoutée en 1965, soit un an après la création de la CNUCED porteuse d'une nouvelle conception de la politique commerciale pour le développement. La Partie IV, composée de trois articles, est une reconnaissance de l'inégalité compensatrice. Elle concerne l'accès des pays en développement aux marchés des pays industrialisés et s'articule à l'article XVIII du GATT qui autorise la protection du marché domestique en vue de la création d'une branche d'industrie nationale [Finger, 1991]. La promotion des exportations est assurée par les concessions unilatérales qu'accordent les pays industrialisés (articles XXXVII. 1. a, XXXVIII. 3. b)³. La Partie IV conduira à la reconnaissance institutionnelle d'un traitement préférentiel inconditionnel sous forme de politiques commerciales dérogatoires en faveur des PED-PMA

² La réciprocité (articles II et XXVIII) signifie qu'un pays bénéficiant d'un abaissement tarifaire concédé par un autre pays doit accorder à ce pays une concession équivalente. La non-discrimination (articles I et III) renvoie à l'application inconditionnelle des clauses de la nation la plus favorisée et du traitement national. Ces deux clauses définissent le multilatéralisme de l'OMC. D'où la logique de négociation qui veut qu'à une « concession » réponde une « compensation ».

³ Toutefois, la logique de la Partie IV place les pays en développement en situation de demandeurs générant une asymétrie institutionnelle entre les membres alors que l'objectif recherché par la non-réciprocité est la réduction de cette asymétrie.

(25 juin 1971). Le Système généralisé des préférences (SGP) constitue à ce jour la manifestation la plus concrète du traitement préférentiel. Le cycle de Tokyo (1979) complète l'architecture commerciale multilatérale à destination des PED-PMA au travers de la clause d'habilitation qui introduit le principe de gradation selon lequel les droits et obligations appliqués à un pays dépendent de son niveau de développement, *i.e.* le revenu par habitant.

Tableau 1. Mise en perspective historique des principales dispositions relatives au traitement des PED-PMA dans le système commercial multilatéral

1. Droits spéciaux à la protection du marché domestique

- Article XVIII. B du GATT-1994. Consultations avec le Comité sur les balances des paiements pour des mesures d'exemption tous les deux ans au lieu d'une année dans le cadre de l'article XII.
- Article XVIII. A & C du GATT-1994. Protection tarifaire pour motifs de formation de branche d'industrie nationale et aide de l'Etat en faveur du développement économique.
- Article XXVIII. bis (iii) du GATT-1994. Prise en compte du besoin de souplesse en matière de protection tarifaire en vue du développement économique.

2. Droits spéciaux d'accès aux marchés

- Article XXV du GATT. Reconnaissance d'un traitement préférentiel inconditionnel sous forme de politiques commerciales dérogatoires en faveur des PED (25 juin 1971). Institutionnalisation du Système généralisé des préférences (SGP).

3. Autres provisions

- Partie IV du GATT (1965) : articles XXXVI, XXXVII & XXXVIII. « Commerce et Développement ». Reconnaissance du principe de l'inégalité compensatrice et de la non-réciprocité dans le traitement des PED.
 - Clause d'habilitation du Tokyo round (1979) : introduction du principe de gradation dans les concessions et préférences accordées aux pays en développement ; flexibilité pour les accords préférentiels Sud-Sud ; reconnaissance de droits spéciaux pour la catégorie PMA.
-

Source : Composition personnelle de l'auteur.

Cette conception du TSD a prévalu sur la période 1965-1986. Elle reflétait un compromis protectionniste quant à la gestion de la concurrence internationale. Au Sud, la mise en place de stratégies de développement orientées sur le marché domestique et le lancement de projets industriels ont conduit à des politiques commerciales protectionnistes conformes à l'inspiration listienne de l'article XVIII du GATT⁴. Au Nord, l'essentiel de la dynamique de croissance reposait sur la demande interne, puis, compte tenu de l'instabilité économique des années 1970, sur une gestion de la contrainte extérieure privilégiant l'équilibre macroéconomique domestique. De plus le retrait, à l'initiative des pays industrialisés, de l'agriculture (1955) et du textile-habillement (1974) des négociations a considérablement réduit l'attractivité du système commercial multilatéral pour les PED-PMA. Cette situation va radicalement changer dès la fin du cycle de Tokyo (1979). En effet, les années 1980 sont marquées par une révision radicale de l'agenda international sur le contenu des politiques de développement, révision dans laquelle la réforme du régime commercial international constitue un élément-clé. Une logique d'intégration au marché mondial se substitue à une

⁴ En référence à Friedrich List (1789-1846) à l'origine de l'argument de la protection de l'industrie dans l'enfance. Pour plus de détail sur cette question voir Finger, 1991.

logique de développement du marché interne et de constitution de structures productives articulées. Cela a conduit à l'abandon des politiques de réformes graduelles remplacées par des stratégies d'ouverture rendues nécessaires en vue de l'obtention de prêts dans le cadre de la conditionnalité FMI et en vue de l'accession au GATT puis à l'OMC⁵.

b. Le compromis déséquilibré et asymétrique des Accords de l'OMC

Le TSD prend acte de l'ouverture et de l'extraversion des économies en développement, et se fonde dans le compromis libre-échangiste qui caractérise désormais les Accords de l'OMC. Son régime de commerce et de développement constitue un instrument de consolidation multilatérale du triptyque libéralisation–privatisation–stabilisation [Srinivasan, 1998 ; Stiglitz, 2002]. Aussi l'évolution du TSD depuis les années 1980 met-elle en évidence l'effacement des enjeux de développement dans les négociations [Whalley, 1999]. Les Accords de l'OMC ne comportent pas un texte juridique général concernant le traitement des PED-PMA, mais quelque 155 dispositions [OMC, 2000a] introduites de façon *ad hoc* sans réelle réflexion sur leurs besoins commerciaux [Michalopoulos, 2000]. La Partie IV est toujours présente dans le cadre du GATT de 1994, mais, en cas de conflit d'interprétation, la hiérarchie juridique entre les divers accords donne priorité aux Accords de l'OMC. Par ailleurs, un glissement sémantique s'établit entre le « *traitement différencié et plus favorable* » du GATT et le « *traitement spécial et différencié* » de l'OMC. Ce dernier repose sur quatre éléments :

1. L'allongement des délais dans la mise en application des obligations contenues dans les différents accords ;
2. Des seuils temporaires plus favorables impliquant un niveau moindre d'obligation, qu'il s'agisse de la réduction des droits de douane, de la réduction des subventions, de l'application des sauvegardes ;
3. Des procédures simplifiées en ce qui concerne le règlement des différends, les consultations pour la balance des paiements ou certaines procédures de mise en œuvre telles celles relatives à l'article VI du GATT 1994 ;
4. Une assistance technique plus soutenue pour ce qui est de la mise en application des différents accords et plus spécialement des accords dits techniques.

Le TSD 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'ajustement (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. Aussi, « *le traitement spécial et différencié a évolué pour passer d'un instrument destiné à faire en sorte que la libéralisation du commerce soutienne le développement (dans le GATT), à sa manifestation actuelle (dans l'OMC) en tant qu'instrument destiné à aider les pays en développement à développer leur capacité légale et institutionnelle à assumer leurs obligations en matière de libéralisation du commerce* » [Corrales-Leal et alii, 2003]. C'est donc une logique de normalisation et d'ajustement structurel, institutionnel et juridique par le biais de la mise aux normes, d'autant plus qu'au sein de l'OMC se développe une approche positive orientée vers la négociation de nouveaux corpus de règles. Ceux-ci visent non seulement la libéralisation des échanges mais aussi l'harmonisation des pratiques commerciales et des mesures de régulation relevant de l'ordre interne (normes techniques, politique de concurrence, mesures sanitaires et phytosanitaires,

⁵ Le nombre de pays membres du GATT entre 1979 (fin du cycle de Tokyo) et 1993 (fin du cycle d'Uruguay) passe de 102 à 123. Actuellement, l'OMC compte 150 membres. La quasi-totalité des pays ayant accédé à l'institution durant la période 1979-1993 est constituée de pays ayant le statut de PED-PMA.

mesures liées aux politiques d'investissement, droit de propriété intellectuelle, etc.) [OCDE, 1995 ; Dymond, Hart, 2000].

Si l'OMC est entrée en fonction en 1995, son régime commercial n'est pleinement effectif que depuis 2005. Cependant, dès sa création des travaux ont mis en évidence les contraintes qu'il fait peser sur les PED-PMA. La littérature regroupe ces dernières en cinq rubriques :

1. Avec la fin du « GATT à la carte », de « l'engagement unique » et de l'extinction de « la clause d'antériorité », les PED-PMA doivent accepter la totalité des accords ainsi que les obligations qu'ils contiennent et adopter l'ensemble du corpus normatif du régime de l'OMC.
2. Les normes et les règles internationalement reconnues et intégrées dans les Accords de l'OMC sont celles des économies de la Quadrilatérale (Etats-Unis, Canada, Union européenne et Japon)⁶. Par conséquent, le coût de l'internalisation pour les PED-PMA est très élevé [Finger, Schuler, 2000]. Par ailleurs, l'essentiel des négociations ne consiste plus en l'échange de produits mais en des négociations de normalisation, ce qu'offrent les PED-PMA ne correspond plus — du moins le ressentent-ils ainsi — aux concessions qu'ils sont amenés à faire. L'équilibre traditionnel offre-demande de libéralisation est rompu.
3. La plupart des dispositions du TSD sont rédigées en termes non contraignants. Elles relèvent plus d'une logique de déclaration d'intention que d'une logique de concessions ou de droits accordés aux pays en développement. Cela rend leur application non exécutoire en vertu de la procédure de règlement des différends instaurée dans le cadre des Accords de l'Uruguay round (AUR).
4. Le compromis de l'Uruguay round s'est révélé être déséquilibré. Certes l'agriculture et le textile-habillement ont été réintégrés dans la discipline commune. Mais les niveaux de protection directe et indirecte dans le secteur agricole demeurent très élevés et le démantèlement de l'Accord sur le textile et les vêtements (ATV), outre sa durée, aboutit à une exacerbation des concurrences Sud-Sud et à un effet d'éviction dont pâtissent des pays tels que la Tunisie, le Bangladesh, etc. Cette concession accordée aux PED-PMA est loin de compenser les leurs en matière de services et de droits de propriété intellectuelle. Par ailleurs, les démantèlements douaniers successifs ont conduit à une érosion des préférences, particulièrement pour les pays ACP. A cela s'ajoute le fait que les concessions commerciales octroyées dans les SGP le sont sur une base unilatérale avec un ajout de conditions non commerciales. Par ailleurs, la gamme des produits faisant l'objet des schémas SGP sont fixés par les pays industrialisés qui en limitent l'étendue et le volume. Aussi, y compris par rapport à la thématique traditionnelle de l'accès aux marchés, une majeure partie du Sud ne trouve plus son compte dans les négociations commerciales multilatérales.
5. La majorité des PED-PMA ne possède pas une délégation permanente auprès de l'OMC. Seuls 64 PED en possèdent. Par ailleurs, la taille moyenne des missions des PED est de 3,6 personnes alors que celle des pays industrialisés est de 6,7 personnes. Pour certains des pays les plus pauvres, la mission n'est composée que d'une seule personne [Blackhurst, 1997]. De plus, compte tenu de l'expertise technique et juridique requise désormais dans les négociations commerciales, un nombre plus conséquent de PED-

⁶ 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].

PMA se trouve quasiment exclu du processus. Cela est d'autant plus vrai qu'annuellement environ 1 200 réunions sont tenues à l'OMC.

Le lancement du cycle de Doha s'est voulu une réponse à la mondialisation excluante des années 1980 et 1990. Plus concrètement, il s'agissait de trouver une solution aux biais anti-développement des Accords de l'OMC. Ce point n'est pas sans relations avec la crise de légitimité que connaît l'institution. L'ADD est lancé pour y répondre mais dans un contexte marqué par deux tendances contradictoires. D'une part, une relance des projets de coopération Nord-Sud autour de la problématique de la mondialisation comme instrument de lutte contre la pauvreté. D'autre part, un changement dans l'interdépendance économique mondiale au travers de l'approfondissement de la concurrence internationale. Ce changement est dû pour l'essentiel au rééquilibrage des rapports de puissance et de richesse économiques résultant de l'émergence de quelques économies en développement.

c. L'évolution des rapports institutionnels Nord-Sud dans l'agenda pour le développement

Le programme de Doha a connu deux phases. La première est la phase extensive avec le projet de réinterprétation des Accords de l'OMC dans la forme, dans leur substance et dans leurs objectifs à l'aune du thème du développement⁷. La seconde phase débute après la conférence ministérielle de Cancun (septembre 2003). Elle marque la victoire d'une interprétation commerciale de la déclaration de Doha⁸. Dès lors, le « paquet de juillet » 2004 opère un recentrage de l'ADD qui se transforme en une négociation commerciale standard. Toutefois le dossier du TSD, outre son aspect commercial, comporte une dimension systémique et symbolique qui conditionne dans une large mesure l'achèvement de l'ADD. En effet, sans un compromis soutenable sur ce dossier, l'OMC ne pourra pas revendiquer le succès du cycle pour le développement.

Les travaux sur le TSD ont abouti à l'identification de 88 propositions qu'il s'agirait de transformer de dispositions non contraignantes en dispositions contraignantes et impératives. Les pays industrialisés ont estimé que le mandat de négociation sur le TSD ne devait pas altérer l'équilibre des droits et obligations contenu dans les Accords. Si tel était néanmoins le cas, ils proposent que les mesures relatives au TSD puissent faire l'objet de négociations. Ces positions sont à l'origine de blocages dans les négociations. Ainsi, bien qu'il existe un consensus sur la nécessité d'une rénovation du TSD, le contenu qu'elle pourrait prendre est l'objet de dissensus.

La littérature sur les évolutions possibles du TSD fait ressortir quatre options. La première développe l'idée d'une flexibilité totale accordée aux pays pour peu que la non-application des obligations contenues dans les Accords de l'OMC ne porte pas préjudice aux autres membres de l'Organisation [Stevens, 2002]. La deuxième se concentre essentiellement sur la renégociation des groupes de pays. Elle réfute le principe de l'auto-désignation et estime nécessaire l'éclatement en plusieurs sous-catégories du groupe des PED [Hockman et alii, 2003]. La troisième propose de relier les dispositions du TSD aux besoins exprimés par chaque pays individuellement [Whang, Winter, 2000 ; Pangestu, 2000]. La dernière porte sur la définition de seuil d'application des mesures du TSD sur une base sectorielle, la liste des pays étant ouverte [Keck, Low, 2004]. L'évolution du TSD depuis 1986 ne plaide pas pour la

⁷ Ce dernier n'est jamais défini ou explicité, ni dans les Accords de l'OMC ni dans la déclaration de Doha.

⁸ Après la conférence de Cancun les dossiers de mise en œuvre et du TSD ont été retirés de la liste des quatre dossiers prioritaires en vue de la finalisation du cycle. De plus, il a été décidé que la date butoire pour conclure un accord sur le TSD serait fixée à décembre 2006 alors que celle relative à l'accès aux marchés pour les produits industriels serait fixée à avril 2006, attestant d'un renversement des priorités. Pour plus détails voir Khor, 2006.

première des options. Les trois restantes n'ouvrent pas fondamentalement de réflexion sur la substance du TSD, qui demeure envisagé en termes de délai d'ajustement. En revanche, elles se concentrent sur la création de nouveaux groupes de pays à l'OMC, soit d'un point de vue global soit d'un point de vue sectoriel.

Il semble en effet impensable que le nouveau régime international de commerce et de développement n'intègre pas la différenciation des trajectoires économiques au Sud. De fait, le problème structurel central qui conditionne l'ensemble de ce dossier, mais également l'évolution de l'ensemble du système commercial multilatéral, est relié à l'émergence d'économies exportatrices sur des créneaux concurrentiels par rapport aux pays industrialisés. Ce ne sont pas les 48 PMA, représentant 0,8 % du commerce mondial, qui sont à l'origine du blocage. En revanche, « *les effets de l'économie des pays en développement sur le commerce international s'expliquent en grande partie par la très forte croissance des NPI, de la Chine et de l'Inde* »⁹ [Cnuced, 2006] auxquels il serait possible de rajouter quelques économies intermédiaires d'Amérique centrale et du sud. Le compromis entre les capitalismes historiques et les capitalismes émergents, dont rendent compte les coalitions formelles et informelles de l'OMC, déterminera la forme et le fond du TSD et, par conséquent, la configuration institutionnelle des rapports Nord-Sud. La manifestation la plus tangible de cette hypothèse est la tenue de mini-ministérielles à l'initiative du G4 (Etats-Unis, Union européenne, Brésil et Inde) parfois élargi au G6 (G4 plus Australie et Japon). Le paquet de juillet 2004 résulte d'un compromis élaboré par le FIP (Etats-Unis, Union européenne, Brésil, Inde, Australie). Par ailleurs, il semble désormais acquis qu'un compromis entre les économies de la Quadrilatérale et, en adoptant une vision large, les économies du G20, scellera l'ADD.

L'ÉVOLUTION DES RAPPORTS NORD-SUD : ENTRE DIFFÉRENCIATION ET ESPACE POLITIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT

La déclaration de Doha peut être lue de deux façons : une lecture qui insiste sur sa dimension commerciale et une autre qui met en exergue sa dimension développementale. Ces deux dimensions traversent les débats concernant les rapports Nord-Sud. Le système commercial multilatéral se voudrait pro-développement tout en cherchant un moyen de gérer la nouvelle configuration concurrentielle qui lui impose l'émergence de nouvelles puissances commerciales. La réponse à ce dilemme emprunte deux voies : celle de la différenciation et celle de l'espace politique pour le développement. Après les avoir exposées, cette section se conclura par une proposition de synthèse.

a. Portée et signification de la différenciation au sein des PED

Le thème de la différenciation a été posé à l'initiative des pays développés s'inspirant de leur pratique concernant leurs systèmes de préférences bilatérales et régionales¹⁰. Il constitue une thèse centrale du rapport de Sutherland sur l'avenir de l'OMC et du TSD [Sutherland, 2004]. La différenciation s'inscrit dans le diagnostic global sur les dysfonctionnements des négociations commerciales multilatérales en faisant de la question du nombre le principal problème, et relève de l'approche pays concernant la problématique de

⁹ La Cnuced classe dans le groupe NPI les pays suivants : Hong Kong, République de Corée, Singapour, Taiwan. Ainsi, même si la part des PED dans les exportations mondiales est passée en l'espace d'une décennie de 27,7 à 34,4 %, 90 % de cette hausse sont dues au dynamisme des NPI [Cnuced, 2006].

¹⁰ En janvier 2004, l'ancien négociateur américain R. Zoellick a adressé à ses collègues de l'OMC une lettre qui était explicite sur cette question. En janvier 2005, le Commissaire européen au commerce, P. Mandelson, a exprimé une préférence pour la différenciation au sein de l'OMC.

l'intégration du Sud dans la mondialisation. Elle a rencontré une opposition nette et franche des économies du Sud. Toutefois, les pays développés ont réussi à légitimer ce thème dans les discussions en le reliant à celui de l'effectivité et de l'opérationnalité du TSD. Ce dernier étant un sujet de négociation, la thèse selon laquelle un TSD plus opérationnel et plus effectif exige une plus grande flexibilité entre les pays bénéficiant de ces mesures, qui est la ligne défendue par les membres développés, revient à introduire en creux le thème de la différenciation dans la négociation. Leur stratégie a consisté à rallier à leur thèse un nombre croissant de PED, particulièrement dans le dossier agricole [Kasteng, Karlson, Lindberg, 2004].

L'amélioration de l'effectivité et de l'opérationnalité du TSD passant par une rénovation des catégories officielles des pays, cela revient à poser le problème de l'indiscrimination des mesures du TSD par rapport à la diversité des situations économiques des PED. Le régime de l'OMC n'interdit pas de les différencier. La clause d'habilitation adoptée lors du Tokyo round introduit le principe juridique d'une gradation des droits et des obligations en fonction du niveau de développement. Par ailleurs, elle est à l'origine de la distinction du groupe des PMA au sein des PED membres. En second lieu, certains accords identifient des sous-catégories spécifiques qui bénéficient de certaines mesures du TSD et de procédures institutionnelles qui leur sont réservées [Cf. tableau 2 pour le détail]. En troisième lieu, le droit OMC présente la particularité d'être évolutif en raison du mécanisme de règlement des différends. Ce dernier, au travers de son organe d'appel, a reconnu la pertinence d'une différenciation entre les PED dans le cadre du système généralisé des préférences, la condition étant son caractère non discriminatoire¹¹. Cela revient à établir des différences entre PED à condition de traiter de la même manière des pays se trouvant dans une situation économique identique. En dernier lieu, comme dans toute organisation inter-gouvernementale, le monde opératoire et le vocabulaire officiel des négociations donnent lieu à des regroupements tant sectoriels que géopolitiques. Ainsi, dans les documents de négociations figurent des catégories telles que « Pays Dépourvus de Capacités Manufacturières en Matière Pharmaceutiques », « Petits Etats Insulaires en Développement », « Pays en Développement Enclavés » ou « Economies Petites et Vulnérables ». A ceci s'ajoute l'existence au sein de l'ensemble des organisations intergouvernementales des catégories différenciant les membres. Institutionnellement, rien n'empêche l'OMC d'élaborer son propre régime de différenciation.

¹¹ Voir Inde-Communautés européennes – conditions d'octroi des préférences tarifaires aux pays en développement. Voir site Internet de l'OMC pour plus de détail.

Tableau 2. Les Accords de l'OMC présentant des éléments de différenciation entre pays membres

La clause d'habilitation du Tokyo round
<ul style="list-style-type: none"> – Introduit le principe juridique de la gradation des droits et obligations en fonction du niveau de développement – Institutionnalise le groupe des Pays les moins avancés
L'Accord sur l'agriculture de l'Uruguay round
<ul style="list-style-type: none"> – Les Pays les moins avancés – Les Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires – Les autres Pays en développement
L'annexe VII de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires
<ul style="list-style-type: none"> – Exempt les PMA désignés comme tels par l'Organisation des Nations unies et Membres de l'OMC – Exempt des PED tant que leur PIB n'aura pas atteint les 1 000 dollars par an.
L'annexe concernant l'ADPIC de la Déclaration de Doha
<ul style="list-style-type: none"> – Reconnaît la catégorie des pays ayant des capacités insuffisantes dans le secteur pharmaceutique
L'Accord sur le mécanisme d'examen des politiques commerciales
<ul style="list-style-type: none"> – Introduit une périodicité différente en fonction de « leur part du commerce mondial pendant une période représentative »
L'Accord instituant le mémorandum d'accord sur le règlement des différends
<ul style="list-style-type: none"> – Article 21. 2

Source : Composition personnelle de l'auteur.

L'institutionnalisation de la différenciation permettrait de sortir de l'ad-hocquerie des regroupements. En allant du plus spécifique au plus systémique, l'articulation entre l'effectivité et l'opérationnalité du TSD et la différenciation repose sur trois types d'arguments [Paugam, 2005]. Le premier est que la catégorie unique des PED dans l'OMC ne favorise pas l'élaboration de stratégies commerciales ciblées pour le développement. La prise en compte des besoins spécifiques des pays implique la différenciation entre ces pays afin d'ajuster les mesures au plus proche de leurs particularités¹². C'est pourquoi le second argument est de réserver les mesures commerciales en faveur du développement aux pays ayant un déficit de

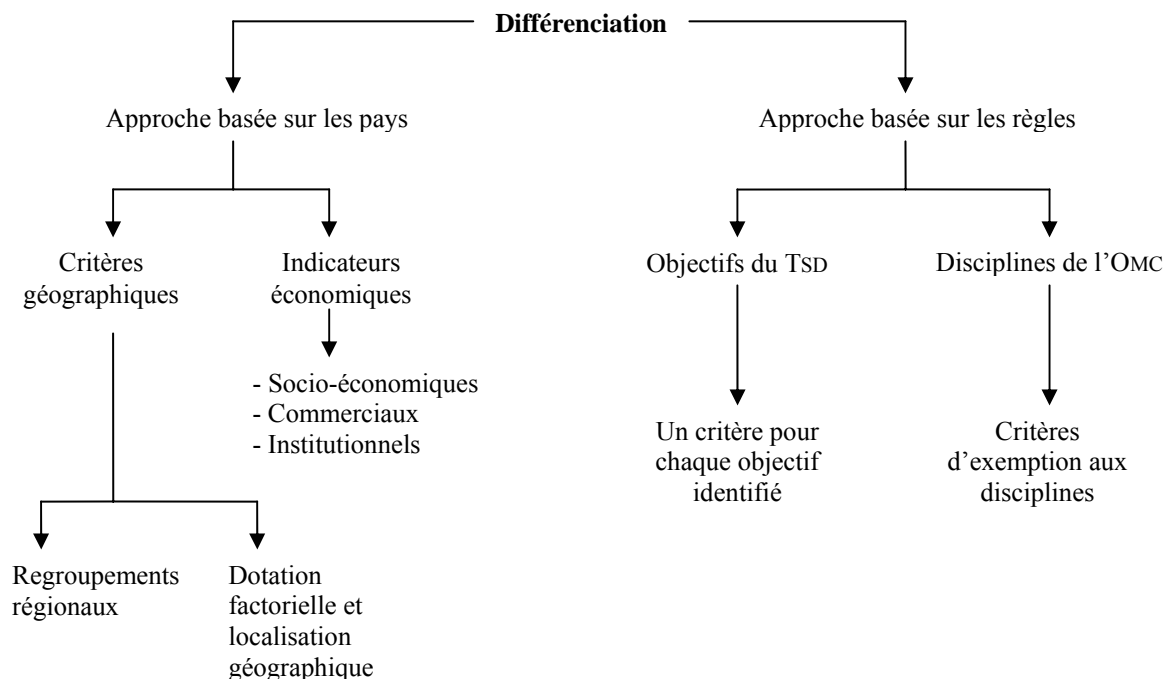
¹² Cela n'implique en rien que la différenciation soit la solution aux problèmes et des PED-PMA et du blocage de l'ADD. En effet, les schémas d'accès préférentiels des pays industrialisés intègrent un élément de différenciation. Or, la littérature standard, qui insiste sur la différenciation à l'OMC, conclut en général que les effets développement des accords préférentiel sont soit négatifs soit inquantifiables [Hoeckman, Ozden, 2005].

capacités structurelles et institutionnelles en vue d'une politique de développement. Cet argument repose sur les travaux de la politique commerciale en présence de distorsion [Bhagwati, 2002]. La politique commerciale est conçue pour les pays les plus vulnérables comme un instrument de second rang d'une stratégie de développement, stratégie envisagée comme une politique de correction des défaillances et imperfections de marché. Pour les autres pays, les objectifs de développement ont davantage de chance d'être atteints par des mesures plus directes (taxation, subvention, réglementation domestique). C'est pourquoi il est nécessaire d'établir une différence entre les membres afin de lier de façon plus précise les mesures du TSD à la situation concrète du pays. Le troisième type d'arguments découle de la façon dont l'OMC elle-même envisage le système commercial multilatéral ouvert et non discriminatoire comme un bien public global [OMC, 2004]. Dès lors, tout régime dérogatoire réduit les gains associés au système et génère des externalités négatives pour ceux qui en sont exclus, c'est-à-dire les pays industrialisés, mais également pour les PED [Stevens, 2002 ; Page, Kleen, 2005]. En effet, un TSD à l'application indifférenciée réduit les opportunités dont pourraient profiter les PMA et les pays intermédiaires. Pour lever ce problème, il convient de relativiser la portée du TSD en fonction du niveau de développement. L'accès aux marchés des pays émergents ou des pays en développement les plus dynamiques est une opportunité dont devrait pouvoir bénéficier les autres PED.

Pour les pays développés, la question d'une meilleure différenciation juridique est au cœur du blocage des négociations de Doha. Ils ne sont disposés à accepter au titre du TSD que des concessions proportionnées à la situation économique et au niveau de revenu réel des PED. Leur économie politique de la différenciation repose sur le *trade off* suivant : tout approfondissement des concessions accordées par les membres développés dans le cadre du TSD devrait trouver une contrepartie dans un approfondissement de la différenciation entre PED. Selon ces derniers, le blocage du programme de Doha provient de l'insuffisance des concessions présentées par les pays développés, particulièrement dans le dossier agricole, et par l'absence d'une négociation sur la substance d'un TSD rénové. Leur économie politique de la différenciation repose sur le *trade off* suivant : pour que le thème de la différenciation passe du statut de « sujet de discussion » à « sujet de négociation », il faudrait que les pays développés acceptent une extension et un approfondissement du domaine du TSD. Les PED tentent donc de poser le problème de la nature du TSD et de l'articulation des mesures prises au titre du TSD avec leur politique de développement. Cela revient à poser comme principe de départ que la différenciation entre PED a pour objectif d'améliorer l'efficacité développementale des disciplines commerciales et non de contribuer à l'obtention d'un nouvel équilibre des offres et des concessions d'accès aux marchés. Nous retrouvons les deux interprétations (commerciale vs. développementale) de la déclaration de Doha.

Enfin, concernant l'économie politique de la différenciation, trois points doivent être relevés. Le premier renvoie à l'absence de critères pertinents de différenciation entre les pays membres de l'OMC [Cf. figure 1 pour une présentation synthétique des critères de différenciation]. Loin d'être uniquement technique, elle conditionne le contenu de la différenciation. Tant que la question des critères n'est pas résolue, le thème de la différenciation n'avancera pas, avec le risque d'entraîner dans son sillage un blocage des négociations commerciales multilatérales.

Figure 1. Typologie des critères de différenciation



Le deuxième point interroge la légitimité de la démarche des pays développés, preuve que ce thème est très sensible du point de vue des PED. Les négociations commerciales multilatérales devraient-elles d'abord définir les mesures du TSD puis décider quels pays pourraient bénéficier de ce traitement dérogatoire ou alors devraient-elles d'abord définir des catégories de pays pour ensuite rattacher chacune de ces catégories à des mesures du TSD ? La question n'est toujours pas tranchée [Kasteng, Karlson, Lindberg, 2004]. Le troisième point concerne l'aspect dynamique de la différenciation. Celle-ci doit être envisagée en rapport au processus de développement des pays. Par conséquent, elle repose sur le principe de gradation et donnera lieu à des périodes et mécanismes de transition d'une catégorie à l'autre. La logique est que la flexibilité dont bénéficient les PED aille en s'atténuant au fur et à mesure qu'ils franchiront les seuils pré-définis. Les PED sont sensibles à cette dynamique. Elle signifie que la différenciation avance main dans la main avec la normalisation du traitement. De là à considérer que l'objectif de la différenciation se réduit à une normalisation des PED les plus dynamiques il n'y a qu'un pas, que certains n'hésitent pas à franchir¹³. Les dispositions dérogatoires et l'accès inconditionnel aux marchés des pays industrialisés ne concerneront plus que les PMA. L'émergence d'économies à capacité exportatrice consolide la position du Sud dans l'institution mais un « certain » Sud [le G3 (Chine, Inde, Brésil) et le G20], marginalisant l'autre Sud (le G90 : Union africaine, ACP, PMA). Simultanément, cela conduit à une demande de normalisation du traitement du premier Sud. Il en résulte la fin de « l'auto-déclaration » et de « l'auto-exclusion » du statut de PED dans le système commercial multilatéral.

¹³ Le basculement des négociations sur l'accord-cadre concernant les dispositions relatives au TSD du Comité commerce et développement vers le Conseil général de l'OMC indique, selon certaines délégations, que les négociations n'ont pas pour finalité la consolidation d'un sous-régime dérogatoire ou spécifique à destination des PED-PMA.

Face à cette évolution, les PED-PMA tentent d'orienter le débat sur la question de la substance des rapports Nord-Sud et sur le contenu développement des règles de l'OMC. Cette stratégie repose sur l'idée d'un « espace politique pour le développement ».

b. La thèse d'un espace politique pour le développement

Parallèlement à la thématique de la différenciation s'est développée à partir de 2003 l'idée d'un espace politique pour le développement. Elle prend corps au sein de la CNUCED et trouve une formulation officielle lors de la CNUCEDXI tenue à Sao Paulo en 2004. L'espace politique pour le développement renvoie à une interprétation développementale de l'ADD et s'articule à six dossiers de négociation : la réduction tarifaire, la politique agricole, les services, l'ADPIC, l'investissement, l'aide et l'assistance technique. En insistant sur la substance, l'espace politique pour le développement entend mettre en avant le fait que les mesures prises au titre du TSD devraient servir une stratégie de diversification productive et d'accroissement de la part de la production industrielle dans le produit national. Cela serait obtenu par une amélioration des capacités en capital humain, technologiques et infrastructurelles. Aussi, loin de se résumer à l'accès aux marchés ou à une catégorisation sectorielle et géographique de mesures, l'idée d'un espace politique de développement se voudrait comme une « *politique de constitution de capacités* » [Abugattas, Paus, 2006] ou une « *trade-supported development strategy* » [Corrales-Leal et alii, 2003]¹⁴.

L'expression fait référence à « *la marge d'action dont les pays jouissent en matière de politique économique intérieure, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement industriel* ». Elle contient également l'idée selon laquelle les gouvernements devraient avoir une marge de manœuvre pour « *évaluer les avantages découlant de ces règles et engagements internationaux et les contraintes dues à la perte d'autonomie* » [Cnuced, 2004]. Elle ne se réduit pas aux seules négociations commerciales multilatérales mais se pose comme une thématique transverse à l'ensemble des négociations économiques internationales (Protocole de Kyoto, CCNUCC, AME, FMI, Banque mondiale, accords bilatéraux d'investissement, accords d'intégration régionale de seconde génération, etc.).

Dans la pratique, la reconnaissance de l'espace politique signifie que les pays en développement ne devraient pas être obligés de souscrire à des règles internationales qu'ils ne sont probablement pas prêts à appliquer ou qui risquent d'être inappropriées pour eux, du point de vue de leur niveau de développement économique¹⁵. C'est pourquoi ils sont dans l'obligation d'élaborer une articulation rénovée entre « *d'une part, les négociations et processus internationaux et, de l'autre, les stratégies de développement que les pays en développement doivent mettre en œuvre pour réaliser leurs objectifs* » car la mondialisation excluante est en partie liée au « *manque de cohérence entre les systèmes commercial et financier internationaux et entre les stratégies nationales de développement et les engagements internationaux* » [Cnuced, 2004]. Ainsi, cette revendication insiste à la fois sur les contraintes externes et internes [Cf. figure 2 pour une présentation schématique de l'idée d'espace politique pour le développement].

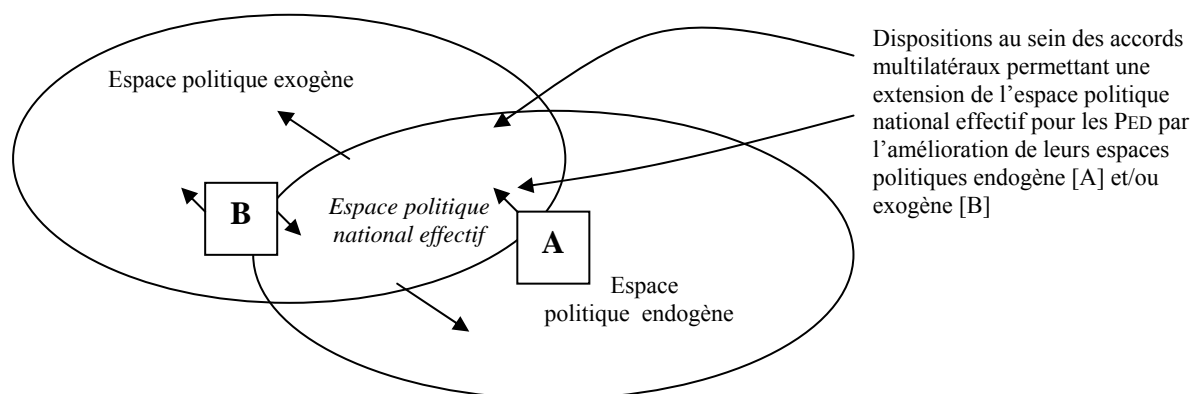
D'une part, l'espace politique pour le développement se trouve contraint par l'environnement structurel et institutionnel international dans lequel évoluent les économies

¹⁴ Cela ne lève pas pour autant l'ambiguïté opérationnelle de la notion.

¹⁵ Il convient de remarquer que la fonction principale des accords économiques internationaux est d'être le catalyseur de réformes internes. En ce sens, certaines des « contraintes » dont ils seraient porteurs permettent de prévenir un interventionnisme gouvernemental souvent source d'inefficience et de comportements de rente.

en développement. Cette contrainte exogène renvoie à la nécessité d'adopter des politiques intérieures compatibles avec les engagements économiques internationaux. D'autre part, la réduction de l'espace politique de développement résulte également de contraintes endogènes (faibles capacités administratives, financières, faible intégration politique et sociale, échec des systèmes nationaux d'économie politique) et d'une « *économie politique de l'industrialisation* » rarement favorable aux groupes industrialistes [Gallagher, Kumar, 2006]. La « taille » de l'espace politique endogène est proportionnelle aux ressources disponibles, qui elles-mêmes dépendent du niveau de développement économique du pays. C'est pourquoi, même si les règles internationales s'appliquent à tous les pays de façon identique, les pays industrialisés possèdent un espace politique endogène pour le développement supérieur aux PED, ce qui leur confère un avantage structurel et institutionnel dans les processus d'internalisation des règles internationales

Figure 2. Représentation schématique de l'espace politique pour le développement



Les accords multilatéraux [B] norment les politiques publiques et définissent l'espace politique national effectif. Celui-ci peut se contracter ou être étendu selon les degrés de liberté ou clauses dérogatoires contenu dans les accords multilatéraux. En revanche, le processus de développement économique accroît l'espace politique endogène. Néanmoins celui-ci peut être contraint par des facteurs institutionnels ou d'économie politique domestique.

Source : R. HAMWEY (2005) avec adaptation par l'auteur.

Concernant les négociations commerciales multilatérales, le point de départ d'un espace politique pour le développement réside dans le constat que les politiques d'ouverture économique subies ou voulues, ainsi que la multiplication des accords économiques internationaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux, ont considérablement réduit la capacité des pays à conduire une politique de développement autonome. Or, pour que l'ouverture soit un instrument du développement, il est désormais admis qu'elle doit être graduelle, séquencée et articulée aux caractéristiques et besoins de développement économique des pays concernés, rendant l'approche dite de « *one-size, one-time fit all* » de la libéralisation commerciale insatisfaisante [Rodrik, 2001 ; CNUCED, 2003 ; UNDP, 2003]. Et de fait, à partir de multiples études de cas, des travaux démontrent que le régime de l'OMC, d'une part, fait perdre aux pays des capacités dans la gestion de l'ouverture de leur marché [DiCaprio, Gallagher, 2005] et, d'autre part, rend plus difficile la mise en place de synergies entre l'intégration interne et l'intégration internationale [Wade, 2003].

En effet, quatre évolutions du régime commercial étayent la thèse d'une réduction de l'espace politique de développement. La première, analysée précédemment, c'est le changement de philosophie dans le TSD, c'est-à-dire la normalisation du traitement associée à une approche en termes de délais d'ajustement. La seconde renvoie à l'extension du domaine de compétence du régime de l'OMC et à l'introduction de mesures au-delà des frontières qui a

réduit à la fois les espaces exogène et endogène pour une politique de développement¹⁶. La troisième est relative au contenu substantif et aux conséquences en matière de politique économique et de stratégie industrielle de cinq accords commerciaux multilatéraux¹⁷ [Cf. tableau 3 pour le détail]. Ces accords ont une capacité à normer les politiques publiques qui conduit à réduire considérablement les possibilités de mener des politiques industrielles et agricoles ainsi que des politiques de rattrapage technologique, agissant négativement à la fois sur l'avantage comparatif réel et potentiel des économies en développement [Amsden, 2005 ; Wade, 2003]. La dernière concerne la mise en place du mécanisme de règlement des différends. Les cas relevant de mesures de politique industrielle prohibées par le régime OMC représentent 25 % des différends. Tous opposent des PED aux pays industrialisés et un seul s'est conclu à l'avantage d'un PED. Ainsi, bien qu'il n'y ait ni prescriptions universelles ni recettes miracles concernant les stratégies de développement, l'expérience des pays aujourd'hui industrialisés met en avant le fait que leur processus de développement s'est appuyé sur des politiques qui sont désormais classées comme créatrices de distorsion et à ce titre prohibées par le régime de l'OMC [Chang 2002 ; Baldwin, 2003 ; Rodrik, 2003]. Notons à ce propos qu'il n'existe pas de réflexion actuellement à l'OMC sur une distinction entre les mesures créatrices de distorsion et celles qui ne le sont pas, alors que la multiplication des « questions liées au commerce » a considérablement étendu la liste des premières.

Tableau 3. La contrainte en matière de politique de création et diversification de la base industrielle contenue dans les Accords de l'OMC

Accord de l'OMC concerné	Instrument politique	Compatibilité avec le régime de l'OMC
GATT	Séquençage des réductions tarifaires Licence d'importation RVE Remise de droits de douane	●
ASMC	Subventions à l'export Subventions à la production Subventions pour la R&D	Actionnable depuis 1999
AMIC et ADPIC	Contenu local Transfert technologique	
ADPIC	Transfert de brevets Licences obligatoires	●
AMIC, ADPIC, AGCS	Education publique Construction de capacités Transfert de personne	● ● ●

Source : composition personnelle de l'auteur. Le (●) indique la compatibilité avec le régime OMC. Concernant les subventions à la R&D, elles étaient compatibles jusqu'en 1999, date à laquelle une clause de l'accord les rend conditionnelles.

¹⁶ Particulièrement présentes dans l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, l'Accord sur le commerce général des services. Rappelons que le corpus normatif de référence du régime de l'OMC résulte des standards en vigueur au sein des pays industrialisés, ce qui leur confère un avantage institutionnel dans les négociations [Finger, Schuler, 2005].

¹⁷ Il s'agit de l'Accord sur l'agriculture, l'Accord sur les mesures d'investissement liées au commerce, l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce, l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires et l'Accord sur le commerce général des services.

Du point de vue des PED-PMA, la rationalité d'orienter le dossier TSD sur la question de l'espace politique repose sur deux types d'arguments. Le premier est celui de la nature des négociations. Dans la majorité des dossiers la dimension accès aux marchés ne prédomine pas. Dès lors, le principe de réciprocité ne possède aucune portée opérationnelle. C'est pourquoi ces pays souhaiteraient voir s'ouvrir une réflexion sur de nouvelles modalités de négociation pour tout ce qui relève des questions réglementaires et de régulation domestique. Le second argument porte sur le fait que dans sa nature et ses implications opérationnelles l'espace politique renoue avec la conception d'origine de l'ADD. Ce dernier comportait deux groupes de travail sur la relation entre, d'une part, « commerce, dette et finances » et, d'autre part, « commerce et transfert de technologie », et avait lancé une initiative relative à la « construction de capacités », autant de dossiers retirés après Cancun.

La position des pays industrialisés part du fait que les accords dont le contenu substantif pose problème ne sont pas nombreux. Par conséquent, les négociations s'y rattachant pourraient être menées en comité restreint avec toutefois la nécessité d'obtenir une masse critique du point de vue de l'offre de libéralisation, ce qui implique l'inclusion des pays émergents. Cette position met en exergue une préférence pour la négociation d'accords plurilatéraux avec les pays ayant une capacité et un intérêt à la négociation, les autres demeurant soit extérieurs à ces accords, soit y adhéreront une fois acquises les capacités pour [Lawrence, 2004]. Deux évolutions récentes soutiennent cette conclusion. La première concerne les négociations sur la libéralisation des services dans lesquelles l'UE et les Etats-Unis ont proposé d'utiliser la flexibilité de l'AGCS afin de compléter les offres bilatérales par des initiatives plurilatérales dans une vingtaine de secteurs. La seconde résulte de la réorientation de la politique commerciale de l'UE vers la négociation d'accords bilatéraux de libre-échange avec les « *grands partenaires et concurrents* » que sont l'Inde, la Corée et les pays de l'ASEAN.

Cette dernière évolution aura des implications systémiques notables. Ainsi, les pays concernés appartiennent tous au groupe des capitalismes émergents et attractifs, ceux-là mêmes concernés par la différenciation. Aussi, ce qui ne pourrait être obtenu dans le cadre multilatéral le sera au travers d'accords commerciaux de type « OMC-plus ». Les autres pays en développement subissent un effet d'éviction. D'une part, leur espace des spécialisations profitables se réduit considérablement du fait des capitalismes émergents. D'autre part, leur stratégie de négociation au sein de l'OMC s'appuie sur celles des émergents. Tendanciellement, cette option n'est plus soutenable et annonce la fin des stratégies collectives de négociation. Enfin, la règle du consensus, caractéristique du système commercial multilatéral et conférant aux pays une influence institutionnelle sans commune mesure avec leur influence réelle dans l'échange, ne les protège plus puisque les grandes puissances commerciales ne semblent plus craindre de s'engager sur la voie bilatérale.

Un moyen de résorber les antagonismes Nord-Sud et Sud-Sud serait d'inclure la différenciation dans l'espace politique pour le développement. Cela prendrait la forme d'un *espace politique différencié pour le développement*. En effet, les économies du Sud n'ont pas toutes les mêmes insuffisances institutionnelles et structurelles. Par ailleurs, leur adaptation à la contrainte exogène dépend de leur position dans la division internationale du travail, de leur spécialisation à venir et des contextes historique et institutionnel. Ces éléments impliquent une contextualisation du contenu des prescriptions en matière d'espace politique pour le développement. Les PED devront être vigilants sur la séquence selon laquelle chacun des deux dossiers avancera. En effet, reconnaître le principe et les critères de différenciation avant de reconnaître la légitimité d'un espace politique aura des implications radicalement opposées à la séquence inverse. Il n'en demeure pas moins que les membres de l'OMC devront engager une réflexion sur l'identification des instruments et des mesures pro-développement que

contiendraient ou devraient contenir les Accords de l'OMC. Cela pourrait être l'occasion de créer des dispositifs et des mécanismes d'assistance aux PED-PMA en vue d'identifier les « bonnes » politiques horizontales et verticales en matière de développement [Hoeckman, 2005]. Cette approche aurait le mérite de ne plus poser le problème de l'intégration des « Sud » en termes de normalisation du traitement avec obligation de mise en conformité en raison de la présence du mécanisme de règlement des différends. De plus, elle ne réduirait pas la question à la négociation de clauses de sortie des accords.

* * *

L'objet de cette contribution était de faire le point sur l'évolution du dossier relatif au TSD dans le cycle pour le développement de l'OMC. Ce dernier s'est transformé en une négociation commerciale standard ayant pour problématique essentielle l'accès aux marchés et la libéralisation sectorielle. Il n'en demeure pas moins que les règles auxquelles aboutira cette négociation seront déterminantes dans les possibilités offertes aux PED-PMA en matière d'insertion internationale et de politique de développement. L'analyse menée aboutit à quatre résultats. Le premier est de fournir une lecture du phénomène coalitionnel à l'OMC comme une manifestation d'un compromis en cours d'élaboration entre les capitalismes historiques et les capitalismes émergents. La soutenabilité de ce compromis dépendra de la place qu'il réservera aux pays intermédiaires et aux PMA. Quoiqu'il en soit, c'est bien au sein du Sud que les lignes de partage se dessinent, donnant lieu à la thématique de la différenciation. Deuxième résultat, la différenciation entre les PED, pour légitime qu'elle soit, ne doit pas occulter le risque d'une fragmentation du régime de commerce international et de développement, fragmentation qui ne servirait pas les intérêts des PED intermédiaires. Il en va de même pour ce qui est de l'option plurilatérale. Le troisième résultat concerne l'idée d'inclure un espace politique pour le développement dans les Accords de l'OMC. Elle a le mérite d'attirer l'attention sur la nature des règles négociées et sur leur impact en matière de politique publique. Toutefois, elle induirait une extension considérable du domaine de compétence de l'OMC, sachant que celle-ci n'est pas en mesure d'assumer une telle évolution, sauf à engager une réforme institutionnelle majeure, question qui n'est pas à l'ordre du jour.

Nous avons insisté sur l'entre-deux dans lequel se trouve l'avenir des rapports Nord-Sud à l'OMC. La voie qu'ils emprunteront dépendra de l'économie politique des négociations. Une option semble prise sur la voie de la différenciation. Toutefois, trop de PED considèrent que cette option ne leur est pas favorable. Ainsi, et comme cela est souvent le cas à l'OMC, il est possible d'envisager que la négociation évolue vers la prise en compte de certains thèmes soulevés dans le cadre de l'espace politique pour le développement. Il s'agirait dans ce cas d'indiquer clairement que la différenciation entre les PED a pour objectif d'améliorer l'efficacité développementale des disciplines commerciales, lesquelles restent à définir, et non de réaliser un équilibre des concessions d'accès au marché.

Références bibliographiques

- ABUGATTAS L., PAUS E. (2006), « Policy Space for a Capability-Centered Development Strategy for Latin America », contribution à la conférence *Responding to globalization in the Americas : The Political Economy of Hemispheric Integration*, London School of Economics, juin.
- AMSDEN A. H. (2005), « Promoting Industry under WTO Law », in Gallagher K. P. (dir.), *Putting Development First. The Importance of Policy Space in the WTO and International financial Institutions*, Zed Books, Londres, pp. 216-232.
- BALDWIN R. (2003), « Openness and Growth : What's the Empirical Relationship? », *Working Paper*, n° 9578, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- BHAGWATI J. (2005), *Eloge du libre-échange*, Ed. d'Organisation, Paris.
- BLACKHURST R. (1997), « The Capacity of the WTO to Fulfill its Mandate », in Krueger A. O, *The WTO as an International Organization*, University Press of Chicago, Chicago.
- CHANG H-J. (2002), *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, Londres.
- CNUCED (2006), *Trade and Development Report 2006*, Unctad, Genève.
- CNUCED (2004), *Sao Paulo Consensus*, Unctad, Genève, juin.
- CNUCED (2003b), *Review of Developments and Issues on the Post-Doha Work Programme of Particular Concern to Developing Countries : The Outcome of the fifth Wto Ministerial Conference*, Unctad, Genève.
- CORRALES-LEAL W., SUGATHAN M., PRIMACK, D. (2003), « 'Spaces for Development Policy'. Revisiting Special and Differential Treatment », *ICTSD Working Draft*, mai.
- DAS B. L. (2002), « The New WTO Work Programme », *TWN Papers on WTO*, Genève, avril.
- DICAPRIO A., GALLAGHER K. P. (2005), « The WTO and the Shrinking of Development Space. How Big is the Bite ? », *Journal of World Investment and Trade*, Vol. 7, n° 5, octobre, pp. 781-803.
- DYMOND W., HART M. (2000), « Post-Modern Trade Policy : Reflections on the Challenges to Multilateral Trade Negotiations After Seattle », *Journal Of World Trade*, vol. 34, n° 5, août, pp. 21-38.
- FINGER M. (1991), « Development Economics and the GATT », in De Melo J., Sapir A. (eds.), *Trade Theory and Economic Reform*, Basil Blackwell, Cambridge.
- FINGER M. J., SHULER P. (2002), « Implementation of Uruguay Round Commitments : The Development Challenge », *World Economy*, vol 23, n° 4, avril, pp. 511-526.
- GALLAGHER K., KUMAR N. (2006), « Relevance of 'Policy Space' for Development: Implications for Multilateral Trade Negotiations », *ICTSD Working Draft*, Juillet.
- GATT (1994), *Accords juridiques de l'Uruguay round*, GATT, Genève.
- HAMWEY R. (2005), « Expanding National Policy Space for Development : Why the Multilateral Trading System Must Change », *South Centre Working Papers*, n° 25, Septembre, Genève.
- HOECKMAN B. (2005), « Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO : Beyond Special and Differential Treatment », *Journal of International Economic Law*, Vol. 8, n° 2, pp. 405-424.
- HOECKMAN B., MICHALOPOULOS C., WINTERS L. (2004), « Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO : Moving Forward After Cancun », *World Economy*, Vol. 27, n° 4, pp. 481-506.
- HOECKMAN B., OZDEN C. (2005), « Trade Preferences and Differential Treatment of Developing Countries : A Selective Survey », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3566, World Bank, Washington, April.
- HUDEC R. (1987), *Developing Countries in the GATT Legal System*, Thames essays, Londres.
- KASTENG J., KARLSON A., LINDBERG C. (2004), « Differentiation Between Developing Countries in the WTO », *Swedish Board of Agriculture Report*, International Affairs Division, Juin.
- KHOR M. (2006), « The WTO Doha Negotiations and Impasse: A Development Perspective », *Third World Network Working Paper*, November 2006.
- KECK A., LOW P. (2004), « Special and Differential Treatment in the WTO : Why, When and How ? », *WTO Staff Working Paper*, ERSD, mai.

- LAWRENCE R. (2004), *Rule-Making Amidst Growing Diversity : A 'Club Approach' to WTO Reform and New Issues Selection*, mimeo.
- MICHALOPOULOS C. (2000), « Trade and Development in the GATT and in the WTO : the Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries », *WTO Working Draft*, février, Genève.
- OCDE (1995), *New Dimensions of Market Access in a Globalising World Economy*, OCDE, Paris.
- OMC (2004), *Rapport sur le commerce mondial*, OMC, Genève.
- OMC (2000a), *Concerns Regarding Special & Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decision*, WTO, Genève, février.
- OMC (2000b), *OMC Focus*, n° 46, mai-juin, Genève.
- OMC (2001), *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*, Nations unies, New York.
- OXFAM (2002), *Rigged Rules and Double Standards : Trade, Globalisation and the Fight Against Poverty*, OXFAM, Londres.
- PAGE S., KLEEN P. (2005), « Special and Differential Treatment of Developing Countries in the World Trade Organization », *Global Development Studies*, n° 2, Stockholm.
- PANAGARIYA A. (2003), « Developing Countries at Doha : A Political Economy Analysis », *World Economy*, vol 25, n° 9, pp. 1205-1233.
- PANGESTU M. (2000), « Special and differential Treatment : Special for Whom and How Different ? », *The World Economy*, Vol. 23, n° 9, pp. 1285-1302.
- PAUGAM J-M. (2005), « Why and How differentiate Developing Countries in the WTO ? Theoretical Options and Negotiating Solutions », *Document de travail*, IFRI, novembre.
- RODRIK D. (2004), « Industrial Policy for the Twenty-First Century », *CEPR Discussion Paper*, n° 4767, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- RODRIK D. (2001), *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, UNDP, New York.
- STIGLITZ J. (2002), « Development Policies in a World of Globalization », *New International Trends for Economic Development Seminar*, Rio Janeiro, Septembre.
- SUTHERLAND P. (2004), *L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, OMC, Genève.
- SRINIVASAN T. N. (1998), *Developing Countries and the Multilateral Trading System, From the GATT to the Uruguay Round and the Future*, Westview Press, Boulder.
- STEVENS C. (2002), « The Future of Special and Differential Treatment (SDT) for Developing Countries in the WTO », Institut of Development Studies (IDS), Sussex, *Working Paper*, n°163.
- UNDP (2003), *Making Global Trade Work for People*, Earthscan Publications, Londres.
- WADE R. H. (2003), « What Strategies Are Viable for Developing Countries Today ? The World Trade Organization and the Shrinking of 'Development space' », *Review of International Political Economy*, Vol. 10, n° 4, novembre, pp. 621-644.
- WHALLEY J. (1999), « Special and Differential Treatment in the Millennium Round », *World Economy*, vol. 28, n° 8, pp. 1065-1093.
- WHANG Z. K., WINTERS L. A. (2000), « Putting 'Hmpty' Together Again : Including Developing Countries in a Consensus for the WTO », Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres, *Policy Paper*, n°4.