



HAL
open science

Mondialisation-développement-multilatéralisme. Les contradictions de l'Organisation mondiale du commerce

Mehdi Abbas

► **To cite this version:**

Mehdi Abbas. Mondialisation-développement-multilatéralisme. Les contradictions de l'Organisation mondiale du commerce. XXVIèmes journées du développement de l'Association Tiers-Mondes "Crises et soutenabilité du développement", Bureau d'économie théorique et appliquée, Université de Strasbourg et Université Nancy 2, Association Tiers-Monde, Préludes, Jun 2010, Strasbourg, France. halshs-00493907

HAL Id: halshs-00493907

<https://shs.hal.science/halshs-00493907>

Submitted on 21 Jun 2010

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° 5/2010

Mondialisation-développement-multilatéralisme
Les contradictions de l'Organisation mondiale
du commerce

Mehdi Abbas

mai 2010

Mondialisation-développement-multilatéralisme. Les contradictions de l'Organisation mondiale du commerce

Mehdi Abbas, maître de conférences, Université de Grenoble, LEPII, CNRS.

Université Pierre Mendès-France

38040 Grenoble Cedex 9

Tel. : 04 56 52 85 93

Courriel : mehdi.Abbas@upmf-grenoble.fr

Titre : Mondialisation-développement-multilatéralisme. Les dilemmes de l'Organisation mondiale du commerce

Résumé

Cette communication présente les principaux dilemmes dans lesquels est prise l'Organisation mondiale du commerce tel que les révèle le déroulement du programme de Doha pour le développement. Elle réfute la thèse du nombre comme explication prédominante de l'enlisement de la négociation. Pour ce faire, une grille de lecture articulant trois dimensions est proposée : la substance des négociations, leur mode opératoire et les équilibres de puissance. Elle permet de mettre en avant trois défaillances de la régulation commerciale multilatérale : les dysfonctionnements du multilatéralisme compétitif ; l'impossibilité d'élaborer une doctrine satisfaisante alliant mondialisation et développement, les difficultés à élaborer un compromis opératoire entre les capitalismes historiques et les capitalismes émergents.

Mots-clés : multilatéralisme compétitif, traitement spécial et différencié, libre-échange, émergence.

La quatrième conférence ministérielle de l'OMC, tenue du 9 au 14 novembre 2001, a lancé le programme de Doha pour le développement (PDD). Celui-ci est une négociation, placée sous le sceau de l'engagement unique, dont le 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* [Cela suppose de] *poursuivre le processus de réforme et libéralisation des politiques commerciales, faisant ainsi en sorte que le système joue pleinement son rôle pour ce qui est de favoriser la reprise, la croissance et le développement* » [OMC, 2001, §.2]. La condition pour ce faire est que les Etats Membres, particulièrement les économies développées, continuent « *à faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce mondial qui corresponde aux besoins de leur développement économique. Dans ce contexte, un meilleur accès aux marchés, des règles équilibrées, ainsi que des programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités bien ciblés et disposant d'un financement durable ont des rôles importants à jouer* » [§.6]. En se donnant pour objectif l'inclusion des PED-PMA dans le système commercial multilatéral, le PDD a été conçu comme un moyen de résoudre la crise de légitimité dans laquelle se trouvait l'OMC, devenue une organisation sans objet depuis l'échec de la conférence ministérielle de Seattle en décembre 1999.

Mais, force est de constater que ce programme ambitieux (21 thèmes de négociations) peine à aboutir. L'objet de cette contribution est de fournir une analyse de l'enlisement du PDD qui dépasse le réductionnisme de la thèse du nombre conduisant à considérer que les problèmes que rencontre le système commercial multilatéral relèvent de l'action collective, c'est-à-dire de la procédure de votation et de la règle du consensus. Dès lors, une meilleure gouvernance de l'institution consistant, à introduire plus de transparence (ouverture à la société civile, consultations publiques, participation des ONG, etc.), une forme de pondération dans les prises de décision et une réforme des techniques de management des négociations, serait à même de résoudre la double crise d'efficacité et de légitimité qui affecte l'OMC¹. Ces analyses évacuent la conflictualité des relations économiques internationales et évitent de soulever la question de la substance de la régulation commerciale issue du cycle d'Uruguay (1986-1994).

L'OMC étant une organisation gérée par ses membres (*member-driven organization*), les négociations sont conditionnées par l'inégal niveau de développement des acteurs avec les asymétries de capacité, de comportement et d'ajustement qui en résultent. A cela s'ajoute la conflictualité inhérente à des négociations relatives à la définition des politiques commerciales car celles-ci sont porteuses de conflits distributifs et productifs tant internes qu'internationaux. C'est pourquoi il convient de rendre compte de la dynamique des contradictions structurelles et institutionnelles entre acteurs inégaux qui conduisent à l'enlisement du programme actuel de négociation. Cet état de fait résulte de l'interaction de trois paramètres : la substance des négociations, leur mode opératoire et les équilibres de puissance. Ces trois paramètres interagissent deux par deux pour donner lieu aux défaillances que rencontrent l'Organisation mondiale du commerce et le système commercial multilatéral (Cf. Annexe 1). L'articulation entre la substance et le mode opératoire donne lieu aux dysfonctionnements du multilatéralisme compétitif. L'articulation entre substance et équilibre de puissance empêche l'élaboration d'une doctrine satisfaisante alliant mondialisation et développement. Quant à l'articulation entre mode opératoire et équilibre de puissance, il en résulte les difficultés à trouver un compromis opératoire entre les capitalismes historiques et les capitalismes émergents.

Cette contribution s'organise en quatre sections. La première opère un cadrage historique sur le contenu du programme de Doha pour le développement et montre la façon dont ce programme s'est transformé en une négociation commerciale classique. Une fois cela établi les sections suivantes présentent les principaux déterminants de cette évolution. La deuxième section porte son attention sur

¹ Voir Krueger, 1998 ; Porter, 2001 ; OMC, 2004 ; Cass, 2005 ; Petersmann, 2005 ; Warwick Commission, 2007 ; Steger, 2010.

la substance des régulations multilatérales. La troisième section aborde la problématique du contenu développement du programme de négociation et la quatrième section revient sur la façon dont les équilibres de l'économie politique internationale contribuent à l'enlisement des négociations.

LE CONTENU ET L'EVOLUTION DU PROGRAMME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'OMC

Le programme de Doha pour le développement est lancé dans le contexte particulier marqué par les attentats du 11 septembre 2001 qui a conduit la communauté internationale afficher un impératif de consensus en inscrivant la problématique de la rénovation des rapports Nord-Sud comme clé du système commercial du début de siècle². Le Programme constituait également une réponse à la crise de légitimité que connaissait l'OMC depuis l'échec de la conférence ministérielle de Seattle (novembre 1999) qui l'avait laissée sans ordre du jour et sans programme de travail.

La mise en avant du développement comme objectif prioritaire des négociations commerciales signifie que la libéralisation n'en est plus la finalité. Elle signifie également que les Etats Membres ont décidé de traiter les déséquilibres initiaux résultant des Accords du cycle d'Uruguay dont souffraient les économies du Sud³. Ainsi, le PDD comporte à l'origine cinq thématiques. Les trois premières concernent l'ensemble des membres, les deux dernières constituent la substance du cycle pour le développement :

i) Le volet libéralisation des échanges porte principalement sur les services, l'agriculture (réduction des soutiens internes, élimination des subventions à l'exportation et « réformes fondamentales » en matière d'accès au marché) et l'accès au marché pour les produits non agricoles (AMNA), *i.e.* les produits industriels, (élimination des droits de douane et des crêtes tarifaires, réduction des droits consolidés, de la progressivité des droits et des obstacles non tarifaires).

ii) Le volet réglementation concerne la rénovation et l'aménagement du contenu d'un certain nombre d'accords de l'OMC (la procédure de dumping et anti-dumping, la procédure de règlement des différends⁴, la relation entre les accords multilatéraux d'environnement (AME) et les accords de l'OMC et la révision des règles relatives aux accords commerciaux régionaux). Ce volet concerne également, d'une part, l'amélioration des disciplines et procédure de l'Organisation concernant les mesures de sauvegarde et les mesures compensatoires et, d'autre part, l'Accord sur la propriété intellectuelle (ADPIC)⁵.

iii) Les « Questions de Singapour » ainsi dénommées car elles ont été inscrites à l'ordre du jour des négociations commerciales multilatérales lors de la conférence ministérielle de Singapour (décembre 1996). La ministérielle de Doha a transformé les groupes de discussion en groupes de négociation relatives à la facilitation des échanges, la transparence des marchés publics, l'investissement, les politiques de concurrence.

² Sous l'impulsion de Robert Zoellick, l'exécutif de l'époque a associé la *Trade Promotion Authority* à la question de la sécurité des Etats-Unis et à leur leadership dans la mondialisation économique. Outre l'affirmation de Zoellick pour qui « *le terrorisme doit être contrôlé par le commerce* », l'exécutif affirme que « *l'économie de marché internationale, dont le commerce et l'OMC sont des éléments constitutifs indispensables offre un antidote à cette attitude de rejet violent* » de la mondialisation. Voir « *Countering Terrorism with Trade* », 20 septembre 2001, <http://www.washingtonpost.com> et *The WTO and New Global Trade Negotiations: What's at Stake?*, <http://www.ustr.gov>, 30 octobre 2001 Pascal Lamy, négociateur européen lors de Doha et depuis le 1^{er} septembre 2005 Directeur général de l'OMC, indiquait que « *dans le contexte de l'après-11 septembre [...] nous devons utiliser tous les moyens multilatéraux à notre disposition si nous voulons vraiment progresser sur la voie du développement* » et d'ajouter que « *le 11 septembre nous oblige à porter nos efforts sur le lancement d'un signal politique fort concernant notre soutien au système commercial international* ». <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/119514.htm>

³ La plupart des « nouveaux sujets » négociés à l'OMC sont ceux portés par le Nord. En dix ans, seules deux propositions émanant des pays les moins avancés ont été discutées. Il existe des barrières technico-juridiques et des effets de structure quant à l'accès à la procédure de règlement des différends qui en limitent l'attrait pour le Sud.

⁴ La négociation sur la réforme de la procédure de règlement des différends ne fait pas partie de l'engagement unique.

⁵ Il est prévu un réexamen de certaines de ces dispositions (article 27 Objets brevetables et article 71 Examens et amendements) et la clarification de la relation entre les dispositions de l'ADPIC et la convention sur la biodiversité ainsi que la question de l'accès aux médicaments.

iv) *Le volet institutionnel* se scinde en deux sujets principaux. Le premier est celui de la mise en œuvre (délais de mise en œuvre et de mise en conformité et niveau d'obligation). Il s'agit d'une revendication majeure des PED-PMA depuis la conférence ministérielle de Genève, qui réclament l'établissement d'un bilan de cette question avant le lancement de toute autre négociation. Il s'agit de faire le point sur le respect des obligations négociées concernant à la fois les pays industrialisés et les économies du Sud et la prise en compte, en vue de leur correction, des déséquilibres systémiques de l'OMC. Il s'agit également d'adresser le problème du manque de ressources rencontré dans la mise en œuvre des obligations de certains accords par les PED-PMA (assistance technique, juridique et financière). Le second sujet concerne la rénovation du traitement spécial et différencié (TSD). Historiquement, le principe d'un traitement spécial, dérogatoire et différencié constitue le fondement de l'intégration des PED-PMA au système commercial multilatéral. Le PDD 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* » (§. 44) faisant du TSD un dossier transverse à l'ensemble du programme de Doha. Il 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 commerciales⁶, et constitue ainsi 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. Il est proposé d'établir un accord-cadre sur le traitement spécial et différencié et de réexaminer les dispositions qui lui sont relatives en vue de les renforcer, de les préciser et de les rendre plus opérationnelles.

v) *La création de deux groupes de travail* sans mandat de négociation : commerce, dette et finance ; commerce et transfert de technologies. Comme le veut l'usage à l'OMC, les premiers travaux sont consacrés à la détermination précise des questions à traiter et à la formulation des termes et références utilisés. Ces deux groupes de travail sont chargés de faire des recommandations sur les mesures susceptibles d'être prises dans le cadre de l'OMC pour « *améliorer la capacité du système commercial multilatéral de contribuer à une solution durable du problème de l'endettement extérieur des pays en développement et des pays les moins avancés et pour renforcer la cohérence des politiques commerciales et financière, en vue de préserver le système commercial multilatéral des effets de l'instabilité financière et monétaire* » (§. 36) et pour « *accroître les apports de technologie aux pays en développement* » (§. 37).

Ce programme de Doha a connu deux phases. La première est la phase extensive avec le projet de réinterprétation des accords de l'OMC dans leur 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). Cette dernière marque la victoire d'une interprétation commerciale de la déclaration de Doha [Qureshi, 2006]⁸ et son échec est synonyme de l'échec dans la forme et la substance d'une négociation orientée vers le développement [Wilkinson, 2007]. Sur la période 2001-2005, la négociation est essentiellement demeurée centrée sur les modalités⁹ révélant le double défaut dont souffrait le PDD dès son lancement. D'une part, ne pas avoir clairement établie la finalité

⁶ Le dossier du TSD devait traiter de 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.

⁷ Ce dernier n'est jamais défini ou explicité que ce soit dans les accords de l'OMC ou 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. Pour plus de détails voir Khor, 2006.

⁹ Cette situation conduit Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC, à déclarer que « *sur la base des nombreuses propositions présentées jusqu'ici, il nous faut maintenant discuter quantités, chiffres et coefficients* ». P. Lamy (2005), « Une vie consacrée à un système commercial mondial plus ouvert et plus équitable », disponible sur le site de l'OMC : http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl13_f.htm

« développement » assignée à la libéralisation commerciale. D'autre part, en droite ligne de ce qui précède, l'absence de critères clairs et consensuels permettant d'établir si un accord est « bon » ou non pour le développement. Le « paquet de juillet 2004 » opère un recentrage du PDD qui se transforme en une négociation commerciale standard focalisée sur la réduction des tarifs douaniers et le démantèlement de barrières non tarifaires (soutien interne et subvention). Tendance qui se confirmera lors de la conférence de Hong Kong (décembre 2005) et lors du compromis de juillet 2008. Ainsi, G. Winham [2007] est amené à conclure que la principale caractéristique du PDD est d'être un « *agenda en contraction* » alors que les négociations commerciales multilatérales ont toujours eu tendance à élargir l'agenda en vue de faciliter l'obtention d'un compromis dans lequel chaque participant trouve un intérêt.

Les avancées obtenues sur le dossier agricole (élimination des subventions à l'exportation à échéance 2017, abaissement des droits de douane avec le droit de protection pour les « *produits sensibles* », réduction des soutiens internes) ont conduit à un glissement rhétorique consistant à faire croire qu'un programme pour le développement réussi dépend uniquement de l'aboutissement de la négociation agricole. Trois séries d'arguments vont dans le sens de la transformation du PDD en négociation commerciale standard.

Tout d'abord, le retrait des trois-quarts des questions de Singapour. Certes, il s'agit là d'une revendication des PED. Mais on notera le maintien du dossier de la facilitation des échanges¹⁰. Le dossier de la *mise en œuvre* est totalement à l'arrêt [Khor, 2006]. Quant aux deux groupes de travail censés aborder les questions de la dette et du transfert de technologie, ils sont suspendus. Or ce sont des questions déterminantes dans le processus de développement. Il en va de même pour ce qui est de la question du financement du développement et de gestion de la dette. Ensuite, sur le dossier emblématique de la dimension développement, à savoir le traitement spécial et différencié, après avoir abouti à l'identification de 88 propositions devant être converties de dispositions non contraignantes en dispositions impératives et contraignantes, la négociation s'est bloquée. Les pays développés ont précisé que le mandat sur le TSD ne devait pas altérer l'équilibre des droits et obligations. Si tel était le cas, le TSD ferait l'objet de négociation avec possibilité de concessions croisées. On assiste donc à une commercialisation du droit historique des PED-PMA dans le système commercial multilatéral [Hoeckman *et al.*, 2004]¹¹. Enfin, le « paquet développement » issu de la conférence ministérielle de Hong Kong (décembre 2005) consiste à fournir un accès au marché des pays industrialisés aux pays les plus pauvres membres de l'OMC (97 % des exportations de 90 pays membres)¹². On en revient à une logique de préférences commerciales ciblées, sélectives et sans obligation juridique d'octroi concernant essentiellement les pays les moins avancés. Le paquet admet des actions spécifiques sur quelques produits de base et une aide au commerce dont la portée opérationnelle reste à déterminer.

Le lancement d'un cycle pour le développement aurait permis à l'OMC de se re-légitimer vis-à-vis de son Sud. Or, ce cycle s'est transformé en une négociation sur l'accès aux marchés alors qu'à l'évidence cela n'est suffisant ni pour répondre aux enjeux du développement ni pour redresser

¹⁰ Les négociations 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. A cela s'ajoute, sous la rubrique « *renforcement de capacités* » la réforme des administrations douanières et fiscales.

¹¹ La question de la clause de sauvegarde spéciale, qui est supposée avoir fait échouer la ministérielle de Genève (2009), faisait partie à l'origine du TSD dont devait bénéficier les PED-PMA sans condition.

¹² L'Annexe F de la déclaration de Hong Kong stipule que « *les pays développés Membres devront et que les pays en développement Membres qui se déclarent en mesure de le faire devraient : i) offrir un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent sur une base durable, pour tous les produits originaires de tous les PMA pour 2008 (...). ii) Les Membres qui auront alors des difficultés à offrir un accès aux marchés comme il est indiqué ci-dessus offriront un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour au moins 97 pour cent des produits originaires des PMA, définis au niveau de la ligne tarifaire, pour 2008 ou au plus tard le début de la période de mise en œuvre. iii) Les pays en développement Membres seront autorisés à mettre en œuvre progressivement leurs engagements et bénéficieront d'une flexibilité appropriée pour les produits visés.* »

l'inéquité du système. Il s'agit à présent d'analyser les principaux déterminants substantifs et stratégiques qui expliqueraient cette situation.

L'INCAPACITE A RENDRE OPERATIONNEL LE MULTILATERALISME COMPETITIF

Si, dans un premier temps, les analyses ont insisté sur les éléments de continuité entre le GATT et l'OMC, il apparaît désormais que cette dernière marque un changement de nature dans la régulation multilatérale des échanges. Cette appréciation découle de deux séries de facteurs.

La première est de nature structurelle. Tandis que les Accords du GATT reconnaissaient la prééminence de la stabilisation macroéconomique sur la libéralisation des échanges, ceux de l'OMC marquent un renversement de priorité : la contrainte normative pèse sur les producteurs et les produits nationaux et non pas sur les produits d'importation. Les producteurs nationaux doivent respecter les normes nationales alors que ces mêmes normes peuvent être considérées comme discriminantes par les exportateurs étrangers et donner lieu à une procédure de règlement des différends [Sampson, 2000]. De même, la charge de la preuve dans les règlements des différends afférant aux accords SPS et OTC incombe à la partie contre laquelle la plainte est déposée et non pas à la partie plaignante. Ensuite, les Accords de l'OMC ne portent plus uniquement sur les protections aux frontières mais concernent de façon croissante les « mesures au-delà des frontières » et les dispositifs réglementaires et institutionnels¹³. Le contenu du multilatéralisme s'est ainsi transformé de négociations de concessions tarifaires relatives à des produits en négociations relatives aux politiques domestiques posant la problématique « *du mode de fonctionnement de l'économie* » pour reprendre les termes de l'AGCS. En effet, les questions de subventions, de propriété intellectuelle, de services et de marchés publics relèvent de la politique industrielle et des déterminants de la compétitivité structurelle des économies. Avec l'OMC le système commercial multilatéral aborde « *la troisième génération d'obstacles au échanges* » [Cottier, 2005]¹⁴ alors qu'aucune autre organisation internationale ne l'a fait, et celles qui l'ont tentée ont échoué [Balemelli, Chaisse, 2008]. Enfin, les accords de l'OMC comportent des dispositions réglementaires relevant de la contestabilité des marchés, ou plus précisément, de l'amélioration de la contestabilité des marchés nationaux des Etats membres. Dès lors, il est autorisé de penser que l'un des rôles de la négociation OMC est de créer les conditions de la contestabilité en réduisant les contraintes juridiques, institutionnelles (brevets, normes sanitaires, techniques, les labels) et stratégiques mises en place par les Etats, les politiques de libéralisation et d'ouverture économiques étant associées à une réduction des barrières à l'entrée d'un marché [Graham, Lawrence, 1996 ; Hoeckman, Kostescki, 2009]. Le régime OMC inaugure une nouvelle place pour les normes dans la prévention des entraves techniques au libre-échange faisant que la contestabilité des marchés porte sur les politiques non commerciales et les différences dans les régimes de régulation (politiques environnementale et de concurrence, standards de protection de la propriété intellectuelle) et les barrières qualitatives aux échanges.

La seconde série de facteurs, de nature réglementaire, découle de l'observation faite par S. Ostry [2007], qui relève que les Accords du cycle d'Uruguay, l'AGCS et l'ADPIC en particulier, substituent à une régulation négative – c'est-à-dire ce qu'un gouvernement ne peut pas faire – une régulation positive – c'est-à-dire ce qu'il doit faire. L'agenda de l'OMC comporte un nouveau corpus de règles avec des recommandations de mise en conformité, des normes de procédures, des normes substantives¹⁵. Plus globalement et en prenant en compte la première série de facteurs, cela revient à admettre que le système commercial multilatéral est passé d'une logique où il s'agissait de réguler les tendances protectionnistes des Etats Membres à une logique d'incitation à la libéralisation. Celle-ci se

¹³ Les barrières non tarifaires aux échanges les plus courantes sont : les mesures techniques, les règles et procédures administratives, normatives et d'expertise, les restrictions quantitatives et réglementaires à l'importation, les taxes internes, les restrictions en matière de concurrence et de liberté de circulation, et les exigences en matière d'étiquetage.

¹⁴ Les première et deuxième générations concernaient les droits de douane et les barrières non tarifaires. La troisième génération concerne les systèmes nationaux et souverains de régulation.

¹⁵ Il s'agit des articles 2.2 et 2.4 de l'accord sur les obstacles techniques au commerce, 3.3 et 5 de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, les articles VIII, X du GATT de 1994. A cela s'ajoute que l'OMC régule le recours à des exemptions pour motifs non commerciaux (articles XX et XXI du GATT et XIV de l'AGCS).

trouve consolidée par la multiplication des questions relevant du « *"Trade and..." agenda* » (commerce et investissement, commerce et concurrence, commerce et environnement, commerce et standard technique) [Hoeckman, Kostecki, 2009].

A cela s'ajoute la procédure de règlement des différends qui contribue à l'édification de la régulation commerciale multilatérale, parfois de façon exogène aux Etats [Frison-Roche, 2004]. Certes elle leur impose une cohérence dans les négociations, crédibilise les engagements commerciaux auxquels ils souscrivent et les dissuade d'avoir recours à des mesures unilatérales. Mais elle confère aux arbitres du commerce multilatéral un pouvoir de sélection et de validation des normes, qui échappe à la diplomatie commerciale des Etats et réduit considérablement leur autonomie réglementaire [Balmelli, Chaisse, 2008].

Mais ce que nous révèle l'évolution du PDD c'est que le multilatéralisme compétitif peine à trouver son mode opératoire pour au moins trois raisons.

Premièrement, les Etats membres n'ont semble-t-il pas pris la mesure de la difficulté et de la complexité technique de négociations où les questions commerciales sont périphériques [Baldwin, 2006]. Les quinze ans de l'OMC constitueraient une période d'apprentissage de négociations portant sur les normes et préférences collectives, ce qui expliquerait que les discussions sur les modalités priment sur la substance. Avec l'OMC, la problématique de la libéralisation commerciale a franchi un cap qualitatif puisque, désormais, elle se pose en termes réglementaire de concurrence et de diversité institutionnelle. Il est incontestable que la nature extensive et évolutive du régime de l'OMC fait qu'il contribue à l'élaboration de réglementations, à la codification d'activités et à la normalisation de pratiques et de procédures économiques internationales. L'ouverture concurrentielle des espaces économiques au travers de modalités de régulation élaborées internationalement signifie que des pans entiers des politiques publiques sont désormais négociés, régulés et normés au travers des négociations commerciales. Cette évolution conduit à une confrontation entre plusieurs corps de normes juridiques et à une réflexion sur la connexion et la hiérarchie à établir entre les différents systèmes normatifs (juridique, politique, technologique, culturel, social, commercial). C'est un chantier d'une redoutable complexité par rapport auquel il n'existe pas de consensus entre les membres.

Deuxièmement, la nature multisectorielle des négociations, qui dans le cadre de négociations classiques garantit l'obtention d'un compromis entre les offres et demandes d'accès aux marchés, est ici inopérante. La complexité des problèmes concurrentiels, normatifs et réglementaires implique que les négociations soient menées sur une base sectorielle. L'espace disponible pour un compromis s'en trouve réduit. De plus, le « donnant-donnant » du régime GATT ne fonctionne plus de façon aussi systématique. Force est de constater que les schémas d'analyse des négociations commerciales multilatérales de Krugman [1997], Bagwell et Staiger [1999] et Kostecki et Hoeckman [2009] mettent en avant leur rationalité procédurale et non substantive. Ils ne permettent pas de rendre opérationnel une négociation ne portant pas essentiellement sur l'échange réciproque de concessions tarifaires. Le multilatéralisme compétitif ne dispose toujours pas de cadre analytique en mesure de le rendre effectif. C'est bien cet aspect qui explique le retrait des dossiers concurrence et investissement, d'autant plus que les gains attendus par cette négociation ne sont pas démontrés [Srinivasan, 2002]. De même, peut-on échanger une norme sanitaire contre un pourcentage de marché ou l'exception culturelle contre l'ouverture du secteur des télécommunications ?

Troisièmement, la contestabilité internationale des marchés fait que le régime de l'OMC a compétence sur l'action régulatrice des Etats, ce qui a pour effet de circonscire leur pouvoir discrétionnaire dans l'organisation de leur économie et d'encadrer des politiques qui relevaient auparavant de leur souveraineté (politique sanitaire et phytosanitaire, environnementale, de recherche et développement, régulation des monopoles nationaux, usages des terres, organisation du secteur énergétique, etc.). Par ailleurs, le mécanisme de règlement des différends expose de façon permanente les pays au risque d'une procédure. Le plus sûr moyen d'éviter ces deux phénomènes est de ne pas inscrire de nouveaux secteurs à l'ordre du jour de la libéralisation ou d'adopter une stratégie de blocage.

A ces éléments endogènes à l'architecture commerciale multilatérale s'ajoute les critiques adressées au paradigme du libre-échange, matrice théorique de la mondialisation. En effet, le PDD est

lancé au moment où ce paradigme est contesté. La crise asiatique, la montée des inégalités au sein des pays industrialisés et la reconsidération théorique de la causalité libre-échange/croissance, ont contribué à tort ou à raison à cet état de fait. La croyance en un commerce international systématiquement bénéficiaire n'est plus théoriquement fondée dès lors que les marchés sont imparfaits et que les acteurs ont des stratégies non réductibles aux principes de l'avantage comparatif. Les externalités négatives de la mondialisation en matière de répartition de revenus et de dynamique productive ont considérablement réduit la capacité des groupes libre-échangistes à influencer la politique commerciale multilatérale de leur gouvernement. A côté du conflit distributif associé à la montée des inégalités, la mondialisation donne lieu à une redistribution des spécialisations. Dans ce contexte de reconfiguration des avantages comparatifs, une résistance à la libéralisation émane d'acteurs économiques pourtant compétitifs mais qui se verraient exposés à une perte de compétitivité du fait d'une ouverture accrue, sans garantie que la libéralisation commerciale leur assure un gain ultérieur. A cela s'ajoute les externalités environnementales et climatiques qui accompagnent la prise de conscience d'un écart sans cesse croissant entre les gains privés du libre-échange et les coûts collectifs que la libéralisation peut générer (dégradation de l'environnement, croissance des émissions de CO₂, déséquilibres régionaux, surexploitation agricole, destruction d'emplois, etc.).

Or l'OMC n'est plus en mesure de démontrer que la libéralisation multilatérale des échanges constitue une réponse soutenable et collective aux défis de l'intégration économique internationale (problèmes sociaux et environnementaux, délocalisation, instabilité monétaire et financière). Le *Rapport sur le commerce mondial* de 2009 indiquait l'existence de flexibilités dans l'application des accords et admettait le recours à certaines protections conditionnelles. Le PDD aurait dû et pu être l'occasion d'une réflexion approfondie sur les effets adverses de la mondialisation. Or, il reste fondé sur l'hypothèse que les Etats Membres s'engagent dans les négociations uniquement en vue d'élargir et d'approfondir la libéralisation commerciale multilatérale [Jones, 2010]. Cette confusion permanente entre multilatéralisme et libre-échange, qui date du cycle d'Uruguay, s'avère préjudiciable au système. L'incapacité à reconsidérer la doctrine héritée du précédent cycle trouve une autre illustration dans le rapport au développement et aux PED-PMA.

LES LIMITES DE L'ARTICULATION MONDIALISATION-DEVELOPPEMENT DU REGIME DE L'OMC

Le premier élément illustrant ce dilemme réside dans les résultats décevants en matière de gains commerciaux résultant des engagements souscrits jusqu'à présent dans le cadre du PDD.

Partant d'une projection initiale estimant que la négociation améliorerait le revenu mondial de 520 milliards de \$, la Banque mondiale a révisé ses estimations pour établir que le gain serait de 287 milliards dont « seulement » 90 milliards pour les pays en développement [Hertel, Winters, 2005], « seulement » car ces négociations constituent un cycle pour le développement. En 2005, date censée conclure le Programme, la Banque mondiale produisait une nouvelle estimation des « bénéfiques » de la négociation chiffrée à 100 milliards de \$, dont 18 milliards seulement pour les PED [Anderson *et al.*, 2005]¹⁶. Les estimations de l'Institut Peterson à l'occasion de la conférence ministérielle de Genève (2009), indiquent que le PIB mondial augmentera de 0,2 % en se répartissant à hauteur de 66 % pour les pays industrialisés et 34 % pour les PED [Alder *et al.*, 2009]. D'autres travaux indiquent que les gains commerciaux attendus seraient de 99 milliards de \$ tout en admettant que leurs calculs ne prennent pas en compte les coûts de la libéralisation et que des investissements significatifs seraient nécessaires dans les PED pour que ces gains se réalisent [Minor, Tsigas, 2008]. Quant à Decreux et Fontagné [2009], ils pronostiquent un gain de 57 milliards de \$ pour l'agriculture et l'accès au marché industriel, et de 11 milliards de \$ pour les services. Ils soulignent que l'aide au développement décidée à Hong Kong permettrait un gain potentiel de 100 milliards de \$, ce qui rejoint la projection de la Banque mondiale. Mais ce résultat est également conditionné par d'importants investissements que le PDD ne prévoit pas.

Cette faiblesse des gains attendus est amplifiée par leur inégale répartition. En effet, les travaux convergent tous pour indiquer que les pays qui bénéficieraient le plus d'un accord en l'état des propositions mises sur la table des négociations sont l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde, le

¹⁶ Pour une analyse critique des méthodes et des conclusions analytiques de ces estimations voir Akerman, 2005.

Mexique, la Thaïlande, la Turquie et le Vietnam [Polski, 2006]. Outre l'absence de critères et de finalité quant au contenu développement du Programme évoqué plus haut, un nouveau défaut surgit. Avoir lancé un programme pour le développement signifiait d'entrée de jeu qu'un ensemble de pays – les PED – allait « gagner » plus que d'autres ; encore eût-il fallu préciser quels étaient les PED concernés et veiller à ce que les gains soient équitablement répartis entre eux ? En effet, la distribution inégale des gains attendus de la négociation¹⁷ ne crée aucune incitation à la ratification d'un compromis.

De surcroît la libéralisation commerciale induirait une perte de revenu douanier – et donc une perte de capacité fiscale et redistributive – pour les pays en développement, estimée à 63,4 milliards de \$ par Cordoba et Vanzetti [2006]. L'argument de la perte de revenu fiscal ne doit pas être sous-estimé dans des pays où les droits de douane constituent l'instrument de taxation le plus efficace et la principale source de financement des gouvernements [Emran, Stiglitz, 2004]. Ce constat résulte de la transformation du PDD en une négociation commerciale où la dimension développement est ramenée soit à l'équilibre gain/coût de la libéralisation commerciale [Gallagher, 2010] soit aux effets concurrentiels positifs de la réduction tarifaire [Winham, 2007], voire à une articulation entre le traitement spécial et différencié et l'aide au commerce [Ismail, 2007].

Plus globalement, cette négociation montre que le régime de commerce et de développement de l'OMC reste orienté vers la problématique de l'accès non discriminant au marché sans de réelles considérations pour les capacités commerciales des membres. Les accords de l'OMC ne comportent pas un texte juridique général concernant le traitement des PED-PMA, mais quelque 155 dispositions [OMC, 2000] introduites de façon *ad hoc* sans réelle réflexion sur leurs besoins commerciaux et encore moins de développement [Michalopoulos, 2000]. La plupart des dispositions sont rédigées en termes non contraignants, relevant plus d'une logique de déclaration d'intention que d'une logique de droits accordés aux pays en développement, ce qui rend leur application non exécutoire en vertu de la procédure de règlement des différends. Les Accords de l'OMC ont un contenu normatif élevé dont le référentiel est celui des économies industrialisées¹⁸. Il en résulte un coût de l'internalisation normative et de l'ajustement structurel extrêmement élevé pour les PED-PMA [Finger, Schuler, 2000]. Conçu pour « corriger » ces problèmes, le PDD y a renoncé. De plus, il n'est pas parvenu à « casser » le fait que le régime de commerce et de développement de l'OMC constitue un instrument de consolidation multilatérale du triptyque libéralisation-privatisation-stabilisation [Srinivasan, 1998 ; Stiglitz, 2002] reflet de l'effacement des enjeux de développement dans les négociations [Whalley, 1999] et héritage de la période durant laquelle le consensus de Washington normait les rapports Nord-Sud et les politiques économiques au Sud.

Or, l'approche essentiellement commerciale empruntée par le PDD et la réduction du TSD à une problématique de préférences commerciales sont insuffisantes. Elles prolongent la logique héritée de la partie IV du GATT comme si une force de rappel empêchait l'institution d'envisager autre chose que l'octroi de préférences commerciales. Cette logique défendable dans un contexte protectionniste (1950-1985) ne l'est plus aujourd'hui. Pour leur part, les PED-PMA souhaitent que l'OMC serve de levier en matière d'aide au commerce et de mise en cohérence des différents mécanismes multilatéraux d'aide au commerce. Selon eux, le système commercial multilatéral doit servir à la construction de capacités commerciales, à équilibrer les règles de sorte qu'elles garantissent un accès équitable aux marchés pour leurs exportations [Ismail, 2005]¹⁹.

¹⁷ Le gain de la libéralisation agricole bénéficierait pour 90 % au Brésil, Mexique, Thaïlande et Philippines [Anderson, Martins, 2005].

¹⁸ 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]. Dans une étude menée à partir des transcriptions des sessions de travail des comités techniques et normatifs au sein de l'OMC, H. Nordström [2007] montre le complet effacement des économies de petite taille et des PED non émergents des débats et des propositions. Or, c'est au sein de ces comités et groupes que l'essentiel du travail normatif se fait.

¹⁹ On notera l'introduction du terme d'équité des règles et de l'accès au marché concernant les PED-PMA sans précision ni sur le sens ni sur le contenu du terme qui semble se substituer à l'idée d'un traitement spécial et différencié.

De fait, l'OMC se trouve dans l'impossibilité d'élaborer un paradigme articulante de façon durable et opératoire mondialisation et développement. D'une part, conçue pour être un forum de négociation, elle n'est pas faite pour définir le contenu substantiel d'une négociation. D'autre part, elle demeure dans une approche où la libéralisation des régimes commercial et d'investissement constitue l'option à même de garantir une participation active et bénéfique au système commercial multilatéral. Le dossier agricole illustre les dilemmes de cette situation. Lancée en 2001, la négociation visait la résolution du problème des surproductions structurelles alors que désormais la question agricole mondiale se pose en termes d'augmentation de la production avec diversification de l'offre et des zones de production pour répondre aux enjeux de sécurité alimentaire et écologique [Matto, Subramanian, 2008]. Il s'agit par ailleurs d'éviter le retour à des prix élevés, ce qui appelle non une réduction des subventions, mais une régulation par les stocks et des programmes de stabilisation des cours. Or l'agenda de la négociation reste très éloigné de ces préoccupations. Par ailleurs, pourquoi l'idée d'un espace politique pour le développement a-t-elle été balayée d'un revers de la main alors qu'elle offrait un complément à l'approche de l'Organisation [Abbas, 2005] ?²⁰ Pense-t-on réellement que la résolution de problèmes comme les changements climatiques, la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté passe uniquement par des politiques de libéralisation commerciale ?

A ce stade, un propos d'étape s'impose. Les deux sections précédentes conduisent à la mise en évidence de la contradiction entre un mode opératoire de la négociation largement hérité du GATT selon un schéma de coopération-coordination en vue de gérer l'interdépendance commerciale et une économie globalisée et intégrée. Le régime de l'OMC se trouve ainsi pris en défaut vis-à-vis des évolutions structurelles du système commercial international. Celui-ci est désormais déterminé par des tendances à l'intégration et par les mises en réseaux des structures productives avec ce que cela implique en termes de transnationalisation des relations de production et des rapports sociaux²¹. Cette contradiction entre une économie mondiale intégrée de façon croissante par les réseaux de firmes et des négociations de nature strictement interétatique expliquerait les défaillances du multilatéralisme en tant que régime de construction d'un système de droit international sur un mode intergouvernemental [Deblock, 2005]. Cette contradiction est amplifiée par le fait que l'OMC cloisonne les thématiques alors que le système commercial multilatéral est désormais un système intégré au sens où il y a convergence entre politique commerciale et politique sociale et environnementale, entre politique commerciale et politique technologique et bien entendu entre politique commerciale et politique de développement. D'ailleurs, n'est-ce pas Pascal Lamy, alors qu'il était négociateur européen, qui indiquait que le PDD transforme l'OMC exclusivement vouée à la libéralisation des échanges en une organisation de gouvernance globale dans le sens où il étend le domaine des questions commerciales soumises à une réglementation globale. Comment le même Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, peut-il affirmer que l'OMC n'est et ne doit rester qu'une organisation du commerce ?

Certes, c'est une organisation du commerce, mais dans une économie globalisée où la politique commerciale possède des effets et des dimensions non commerciales. De même, les choix de politique commerciale ont des implications en matière d'espace politique pour le développement malgré le cloisonnement que tente d'imposer le Secrétariat de l'Organisation. Au-delà du contenu des accords qui relèvent des questions de développement [Qureshi, 2008], peut-on penser une stratégie de développement ou de croissance pro-pauvres en faisant abstraction de l'ouverture, de la globalisation, de l'organisation internationale des filières de production et d'échange et des nouveaux équilibres internationaux ?

²⁰ L'OMC a publié nombre de rapports en commun avec d'autres organisations ou agences multilatérales, sans que cela ne soit suivi d'effet (OIT/OMC sur le travail et la mondialisation, OMS/OMC sur les politiques de santé dans la mondialisation, PNUE/OMC sur les changements climatiques). Il est regrettable que dix ans après le lancement d'une négociation consacrée au développement aucun rapport commun avec la CNUCED, l'ONUDI et/ou le PNUD n'ait été produit pour expliquer ce que serait une stratégie de développement en économie globalisée.

²¹ Les Etats nationaux sont les seuls acteurs de la négociation commerciale multilatérale, mais ce ne sont pas les seuls acteurs de l'économie internationale. Aussi faut-il garder constamment à l'esprit que les Etats composent de façon conflictuelle ou non avec les stratégies et logiques de transnationalisation des firmes. La lecture strictement stato-centrée des négociations à laquelle nous contraind la nature strictement interétatique de l'OMC ne saisit pas la façon dont les rapports Etats-firmes conditionnent les positions des premiers dans les négociations.

La dynamique de l'intégration internationale s'effectue entre économies nationales d'inégal niveau de développement à un moment où l'économie mondiale connaît une évolution de la hiérarchie de la puissance et de la richesse qui impacte sur la négociation multilatérale. C'est aux conséquences de cette réalité du système commercial qu'est consacrée la prochaine section.

L'ABSENCE D'UN MODE OPERATOIRE ENTRE CAPITALISMES HISTORIQUES ET CAPITALISMES EMERGENTS

Les conflits-coopération qui jalonnent le déroulement du PDD illustrent parfaitement la nouvelle géographie de la richesse et de la puissance induite par la globalisation économique. Le programme de Doha est marqué par l'affirmation des capitalismes émergents et la consolidation de leur rôle dans les négociations commerciales multilatérales, reflet de la nouvelle hiérarchie de l'accumulation industrielle qui a lieu désormais, pour l'essentiel, hors des foyers historiques du capitalisme. L'accession de la Chine lors de la conférence ministérielle de Doha marque le point de départ de ce ré-équilibre. A ce titre, le PDD subit les effets de l'évolution des spécialisations et du basculement du centre de gravité de l'économie mondiale vers les économies asiatiques, et dans une perspective plus large, vers l'économie Pacifique (Cf. annexe 2). Le cycle actuel marque l'effacement de l'économie Atlantique et son corollaire le compromis transatlantique comme moteur de la négociation²². Or la doctrine, la rationalité et la logique juridique des accords de l'OMC sont le produit et renvoient aux conceptions anglo-saxonnes du droit économique international. Il en résulte un antagonisme quant au sens, à la portée et à la philosophie sous-jacente aux règles du commerce international et quant aux résultats des négociations commerciales multilatérales.

Jusqu'à la conférence de Cancun, ces dernières fonctionnaient selon une logique oligopolistique (la Quadrilatérale), voire duopolistique (Etats-Unis et Union européenne). Or, ce modèle avec inclusion par palier des économies de second rang en vue d'obtenir une masse critique avant que le compromis ne soit proposé à l'ensemble des pays membres, qui a fait ses preuves durant près d'un demi-siècle, est pris en défaut. Cela explique la multiplication des coalitions inter-étatiques, autant de manifestations d'un nouvel équilibre géo-institutionnel. Désormais les groupes catalyseurs de compromis comportent nécessairement des pays émergents parmi leurs membres.

La ministérielle de Hong Kong a confirmé cette réalité tout en renvoyant l'image de réseaux de coalitions du fait de l'appartenance d'un membre à de multiples coalitions et la généralisation de la stratégie des *like-minded countries*, c'est-à-dire de regroupements sur la base d'intérêts commerciaux convergents. Graduellement, le modèle de club (peu de membres décidant pour tous les membres) cède la place à un modèle de coalitions dans lequel un ensemble de membres décidant pour tous les membres.

Mais les asymétries demeurent. La séquence allant de Cancun à Hong Kong impose de distinguer le « Sud Global » (Brésil, Chine et Inde), qui mérite une attention particulière compte tenu de son potentiel concurrentiel et de sa capacité compétitive sur l'ensemble de la chaîne de valeur et non uniquement sur les activités intensives en main-d'œuvre ou en ressources [Bello, 2005 ; Yusuf *et al.*, 2007]. Or, l'un des enseignements du PDD est qu'il n'existe pas nécessairement de synergie et encore moins une communauté d'intérêt entre ce G3 élargi à un G20 et le G99. Ainsi, la conférence ministérielle de Genève a-t-elle vu s'opposer le groupe Afrique à la FIP (Etats-Unis, Union européenne, Brésil, Inde, Australie) et le G33 au G20 [Iqbal, 2008]²³. Quelles lectures peut-on avoir de cette nouvelle donne géo-institutionnelle ?

Tout d'abord, l'évolution du PDD montre que les pays industrialisés demeurent en mesure de réorienter la négociation vers des considérations strictement commerciales soutenus en cela par les PED ayant des intérêts exportateurs et intéressés par un meilleur accès aux marchés. C'est pourquoi ce

²² Le contraste est à ce titre saisissant par rapport au terme du cycle d'Uruguay conclue, le 15 décembre 1993, par l'accord de Blair House et après une « poignée de main » entre les négociateurs américain et européen.

²³ Avant la ministérielle de Hong Kong, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud ont soumis une proposition « *commerce et développement* » concernant l'agriculture, l'AMNA, l'accord anti-dumping, les mesures d'investissement liées au commerce et l'ADPIC. Cette proposition comportait des dispositions favorables aux PED. On notera que la Chine ne s'est pas associée à cette initiative, qui reste la dernière en date en provenance de PED et à l'adresse d'autres PED.

recentrage montre que le fonctionnement de l'OMC continue à répondre avant toute chose aux intérêts et aux objectifs des grandes puissances commerciales [Benaroya, Cling, 2001]²⁴.

Ensuite, la stratégie du Sud global est marquée par les contradictions systémiques que pose son émergence. Ce groupe tire sa cohésion des hésitations de l'UE et des Etats-Unis, voire de leur incohérence, plus que d'un agenda proactif et collectif de négociation [Chakraborty *et al.*, 2008]. Depuis la ministérielle de Cancun le Sud global s'inscrit dans une logique d'approfondissement de la libéralisation agricole et dans certains secteurs de l'AMNA. Il est possible de voir dans cette position le fait qu'il renvoie les capitalismes historiques à leurs contradictions en matière de libéralisation des échanges, particulièrement dans le cas de l'agriculture. Cette situation résulte également du fait que le dispositif institutionnel et juridique de l'OMC n'offre pas d'espace d'expression pour une autre rationalité que celle des capitalismes historiques et une autre préférence que celle de la libéralisation des échanges. Comme le font remarquer D. Drache et M. Froese [2008], le Sud global n'est pas nécessairement porteur de demandes protectionnistes mais d'une autre logique dans le traitement de certains dossiers, autrement dit d'un autre agenda politique et social de la globalisation. Mais leur contestation du système de négociations de l'OMC et de la doctrine de la globalisation que véhicule le multilatéralisme compétitif ne les empêche pas de les utiliser à leur profit. Par delà le problème du nombre, l'enlisement du PDD et l'impossibilité de trouver un compromis tient au fait que le Sud global n'est plus disposé à accepter les termes d'un compromis aussi asymétrique que ceux du cycle d'Uruguay. De plus, le choix d'un modèle de développement orienté vers les marchés extérieurs et ouvert de façon sélective aux IDE fait de l'OMC avec sa doctrine mercantiliste un forum pertinent où le Sud global peut exprimer ses préférences et intérêts commerciaux *stricto sensu*.

Enfin, la diffusion de l'influence au sein de l'OMC et la possible affirmation d'un modèle coalitionnel conduit à poser la problématique de l'évolution du multilatéralisme. L'enjeu n'est pas tant que le système commercial multilatéral soit multipolaire ou polycentrique [Schott, 2008 ; Petiteville, 2010]. La question est de savoir si l'hétérogénéité des membres appelle une différenciation qui conduirait à une rupture dans l'universalisme du multilatéralisme et dans l'égalité formelle des Membres ne serait plus légalement garantie. Le système évoluerait vers un modèle de cercles concentriques au périmètre variable selon les dossiers et impliquant des droits et obligations différenciés.

Le constat qui s'impose après une décennie de négociation est que les Etats Membres ne parviennent pas à élaborer un mode opératoire qui intègre la diffusion de l'influence au sein de l'OMC et qui permette de transcender les antagonismes. Les propositions vont dans le sens d'une réforme de la procédure de prise de décision. Il s'agit de sortir totalement ou partiellement de la règle du consensus pourtant acquis historique du système commercial multilatéral. Cela permet d'évacuer les deux précédents dilemmes et de véhiculer l'idée selon laquelle si le multilatéralisme ne fonctionne pas, c'est en raison des « *won't do countries* » ou des « *paralyzers countries* »²⁵. Or, le problème n'est pas tant « *la capacité de l'OMC à mener son mandat* » [Blackhurst, 1998] que le contenu et les implications de ce mandat en termes de politique économique et d'autonomie normative. Par ailleurs, il convient de distinguer entre le consensus comme moyen formel d'adopter une règle et le consensus comme processus d'élaboration des règles du commerce international. La marque de fabrique du système commercial multilatéral est d'avoir institué le comportement consensuel comme technique de négociation. Son contournement par les puissances hégémoniques depuis la création de l'OMC par des dispositifs comme les mini-ministérielles ou les réunions du salon vert est responsable de la stratégie de blocage adopté par les moyennes et petites économies. D'ailleurs on ne voit pas pourquoi les Etats Membres, et parmi ceux-ci les Etats les moins influents, voire les plus vulnérables, renonceraient au droit, théorique du moins, de peser dans la négociation que leur confère la règle du consensus. En dernier lieu, rien n'interdit la négociation et la ratification d'accords commerciaux plurilatéraux. La procédure de règlement des différends garantit la cohésion du système et réduit le risque de

²⁴ D'ailleurs la plupart des « nouveaux sujets » négociés à l'OMC sont ceux portés par le Nord. En quinze années d'existence, seules deux propositions émanant des pays les moins avancés ont été discutées.

²⁵ Expressions utilisées par les négociateurs de la délégation américaine lors de la conférence ministérielle de Cancun. Voir Bello, 2003 et Taylor, 2008.

fragmentation de la régulation multilatérale induite par un « multi-plurilatéralisme ». Dès lors, la thèse du nombre comme l'alpha et l'oméga de la crise du système commercial multilatéral perd de sa pertinence.

Il n'en demeure pas moins que l'institution connaît une crise de leadership. La négociation de Doha fait ressortir l'absence d'un pays ou d'un groupe de pays en mesure de mobiliser les participants, de déterminer les règles, de fixer les modalités de la négociation mais surtout d'assumer les coûts de fonctionnement du multilatéralisme compétitif. De fait, l'émergence a transformé la mondialisation d'une opportunité pour les capitalismes historiques – les Etats-Unis en particulier – en une contrainte comportant des coûts d'ajustement en raison de la pression concurrentielle que leur imposent les capitalismes émergents.

* * * * *

Le programme de Doha pour le développement en tant que projet de rénovation des rapports Nord-Sud et de « corrections » des asymétries héritées du cycle d'Uruguay n'existe plus. Cancun et les conférences ministérielles qui ont suivi lui ont substitué une négociation commerciale classique. A un terme plus ou moins long, cette négociation sera conclue et le « *paquet global de Doha* » (P. Lamy) sera ratifié. Est-ce pour autant que les contradictions qu'aura révélées le PDD seront levés ? On peut parier que non.

Nous avons tenté de mettre en évidence l'écart existant entre l'agenda de la négociation et les principales problématiques des relations commerciales internationales. Nous avons cherché à mettre en évidence que la doctrine de l'OMC et son approche de la nature de la régulation commerciale multilatérale, héritage d'un contexte intellectuel et d'une économie politique internationale extrêmement favorable au libre-échange et aux capitalismes historiques constituent une des principales sources des contradictions et limites que nous avons présentés dans cette contribution.

Les Etats Membres ne pourront faire l'économie d'un débat sur les limites et les frontières du régime de l'OMC. Il ne s'agit pas d'un enjeu de légitimité ou de démocratie, mais de fonctionnalité. L'OMC se montre en mesure de gérer l'existant mais s'avère incapable de répondre aux exigences de la nouvelle géographie de la richesse et de la puissance issue d'une économie internationale de plus en plus intégrées. Les Membres ne pourront éviter un débat sur les modalités de la coopération commerciale multilatérale et sur le contenu sociopolitique et socioéconomique du régime commercial multilatéral en construction. Une fois cela fait, ils ne pourront éviter de s'interroger sur la place du droit OMC dans l'architecture de la gouvernance globale et sur la hiérarchie des préférences et des objectifs en matière de régulation de la mondialisation.

Liste des références

- ALDER M. *et al.* (2009), « What's on the Table? The Doha round as of August 2009 », Peterson Institute for International Economics, *Working Paper*, n° 09-6, August.
- ANDERSON K., *et al.* (2005), « Global Impacts of the Doha Scenario Poverty », in HERTEL T. W., WINTERS A. (eds.), *Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement*, World Bank, Washington.
- ANDERSON K., MARTIN W. (eds.), *Agriculture Trade Reform and the Doha Development Agenda*, World Bank, Washington.
- BALDWIN R. (2006), « Failure of the Wto Ministerial Conference at Cancun: Reasons and Remedies », *The World Economy*, vol. 29, n° 6, June.
- BALDWIN R., NELSON D., RICHARDSON J. D. (1992), « The Political Economy of International Market Access », *World Economy*, vol 15, n° 6, november.
- BALMELLI T., CHAISSE J. (2008), « The Future of the World Trade Organization and the Changing Structure of the International Legal System », in BALMELLI T., CHAISSE J. (eds.), *Essays on the Future of the World Trade Organization*, Edis, Geneva.
- BAGWELL K., STAIGER R. W. (1999), « An Economic Theory of the GATT », *American Economic Review*, vol. 89, n° 1.
- BELLO W. (2005), « The Real Meaning of Hong Kong: Brazil, And India Join Big Boys' Club », *Focus on the Global South*, 22 December.
- BELLO W. (2003), « Washington's Vendetta », [en ligne], disponible sur : <http://www.geocities.com/ericquire/articles/ftaa/frontline031025.htm> [consulté le 24/04/2010].
- BLACKHURST R. (1998), « The Capacity of the WTO to Fulfil its Mandate », in Krueger A. (ed.), *The WTO as an International Organization*, Chicago University Press, Chicago.
- CASS D. (2005), *The Constitutionalization of the World Trade Organization: Legitimacy, Democracy and Community in the International Trading system*, Oxford University Press, Oxford.
- CHAKRABOTRY D., BANERJEE P., SENGUPTA D. (2008), « Can IBSAC Emerge as a Major Bargaining Coalition at WTO Negotiations? Analyzing Economic Potentials and Current Collaborations », in BALMELLI T., CHAISSE J. (eds.), *Essays on the Future of the World Trade Organization*, Edis, Geneva.
- CORDOBA S., VANZETTI D. (2006), « Now What? Searching for a Solution in WTO Industrial Tariff Negotiations », in LAIRD S., CORDOBA S. (eds.), *Coping with Trade Reforms. A Developing Country Perspective on the WTO Industrial Tariff Negotiations*, Palgrave MacMillan, Hampshire.
- DEBLOCK C. (2010), « OMC : le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme », *L'économie politique*, n° 45.
- DECREUX Y., FONTAGNÉ L. (2009), *Economic Impact of Potential Outcome of the DDA*, CEPII, Paris, Rapport d'études, n° 2009-1.
- EMRA, M. S., STIGLITZ J. (2004), « On Selective Indirect Tax Reform in Developing countries », *Journal of Public Economis*, vol. 89, n° 4, April.
- FINGER M. J., SHULER P. (2000), « Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge », *World Economy*, vol. 23, n° 4, April.
- FRISON-ROCHE M.-A (2004), « Le principe du contradictoire et les droits de la défense devant l'Organe de Règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce », in Ruiz Fabri H., Sorel J. M. (dirs.), *Le principe du contradictoire devant les juridictions internationales*, Pedone, Paris.
- GRAHAM E., LAWRENCE R. (1996), « Measuring the International Contestability of Markets. A Conceptual Approach », *Journal of World Trade*, vol. 30, n° 5, October.
- HOECKMAN B., KOSTECKI M. (2009), *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*, 3rd edition, Oxford University Press, Oxford.
- 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, April.

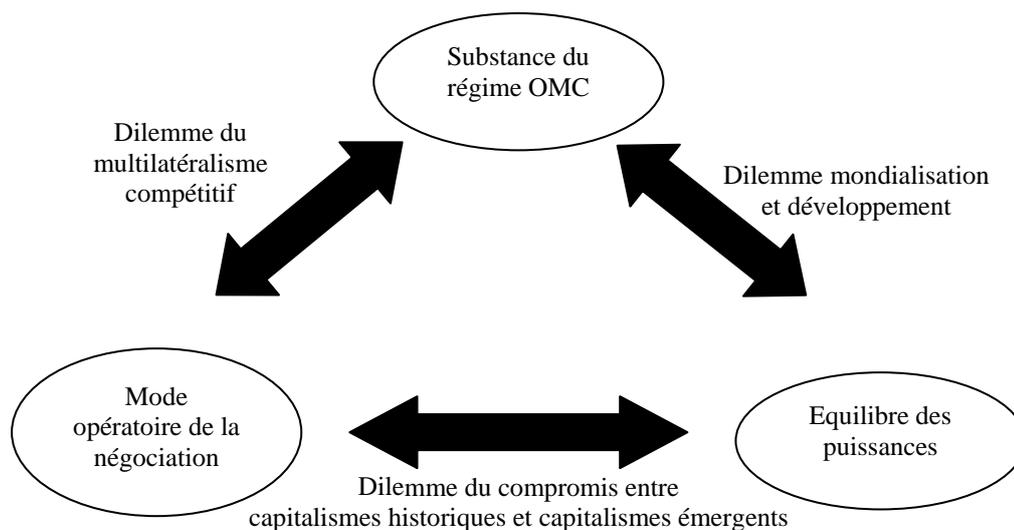
- ISMAIL F. (2007), *Misconceptions and Myths about the WTO, Trade, Development and Aid*, IDDRI, Paris, Note, n° 4.
- ISMAIL F. (2005), « Mainstreaming Development in the World Trade Organization », *Journal of World Trade*, vol. 39, n° 1, February.
- KHOR M. (2006), *The WTO Doha Negotiations and Impasse: A Development Perspective*, Third World Network, Penang, Malaysia, Working Paper, November..
- KRUGER A. (ed.) (1998), *The WTO as an International Organization*, University of Chicago Press, Chicago.
- KRUGMAN P. R. (1997), « What Should Trade Negotiators Negotiate About? », *Journal of Economic Literature*, vol. 35.
- MATTOO A., SUBRAMANIAN A. (2008), *Multilateralism Beyond Doha*, Center for Global Development, Washington DC, Working Paper, n° 153, October.
- MICHALOPOULOS C. (2000), *Trade and Development in the GATT and in the WTO : the Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries*, WTO, Geneva, *Working Draft*, February.
- MINOR P., TSIGA M. (2008), « Impact of Better Trade Facilitation in Developing Countries. Analysis with a new GTAP Database for the Value of Time in Trade », Helsinki, *GTAP 11th Annual Conference*, May.
- NORDSTRÖM H. (2006), *Participation of Developing Countries in the Wto. New Evidence Based on the 2003 Official Records* [en ligne], National Board of Trade, Oslo, disponible sur : http://www.noits.org/noits06/Final_Pap/Hakan_Nordstrom.pdf [consulté le 20/04/2010]
- OMC (2000), *Concerns Regarding Special & Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decision*, WTO, Geneva, February.
- OMC (2001), *Déclaration de Doha. Programme de Doha pour le Développement*, OMC, Genève.
- OSTRY S. (2007), « Trade, Development, and the Doha Development Agenda », in WILKINSON R., LEE D. (eds.), *The WTO after Hong Kong. Progress and Prospects for the Doha Development Agenda*, Routledge, London.
- PETERSMANN E.-U (2005) (ed.), *Reforming the World Trading system: Legitimacy, Efficiency and domestic Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- PETITEVILLE F. (2010), « La mondialisation prise au piège de l'OMC », in Laroche J. (dir.), *Un monde en sursis*, L'Harmattan, Paris.
- POLSKI S. (2006), *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
- PORTER R. B. (2001) (ed.), *Efficiency, Equity and Legitimacy. The Multilateral Trading System at the Millennium*, Brooking Institution Press, Washington.
- QURESHI A. H. (2006), *Interpreting WTO Agreements*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SAMPSON G. (2000), « The World Trade Organization After Seattle », *The World Economy*, vol 23, n° 9, September.
- SRINIVASAN T. N. (1998), *Developing Countries and the Multilateral Trading System, From the GATT to the Uruguay Round and the Future*, Westview Press, Boulder.
- STEGER D. (ed.) (2010), *WTO. Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-first Century*. Wilfrid Laurier University Press, Ottawa.
- STIGLITZ J. (2002), « Development Policies in a World of Globalization », *New International Trends for Economic Development Seminar*, Rio Janeiro, September.
- TAYLOR I. (2007), « The Periphery Strickes Back? The G20 at the Wto », in WILKINSON R., LEE D. (eds.), *The WTO after Hong Kong. Progress and Prospects for the Doha Development Agenda*, Routledge, London.
- WARWICK COMMISSION (2007), *The Multilateral Trade Regime: Which Way forward*, University of Warwick, Coventry, U.K.
- WHALLEY J. (1999), « Special and Differential Treatment in the Millennium Round », *World Economy*, vol. 28, n° 8. 1065-1093.
- WINHAM G. R. (2007), « The Doha Round and its Impact on the WTO », in Wilkinson R., Lee D. (eds.), *The WTO after Hong Kong. Progress and Prospects for the Doha Development Agenda*, Routledge, London.

WILKINSON R. (2007), « The WTO After Hong Kong. Setting the Scene for Understanding the Round », in WILKINSON R., LEE D. (eds.), *The WTO after Hong Kong. Progress and Prospects for the Doha Development Agenda*, Routledge, London.

WTO (2004), *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, Geneva, WTO.

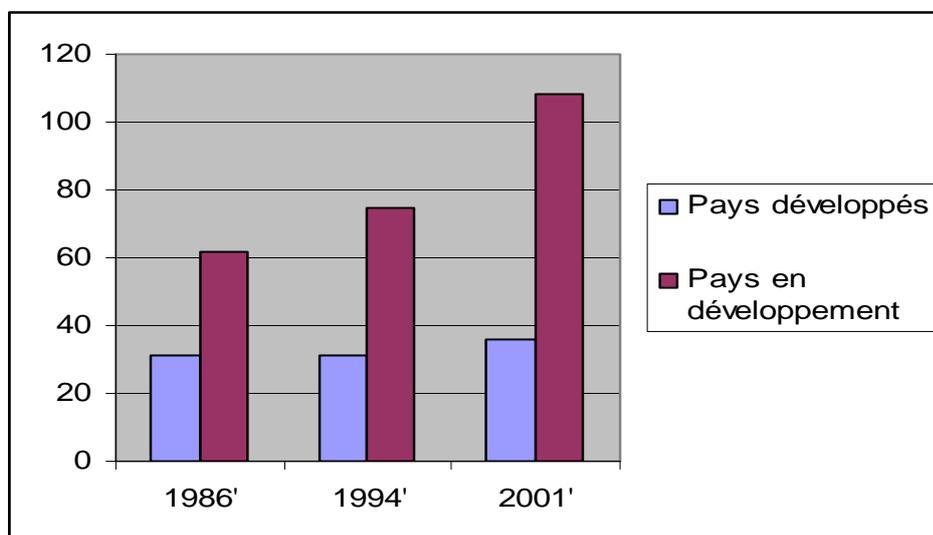
YUSUF S. *et al.* (2007), « China and India Reshape Global Industrial Geography », in WINTERS L. A., YUSUF S., *Dancing with Giants: China, India and the global Economy*, Washington, World Bank Institute of Policy Studies.

Annexe 1. Les dilemmes de l'Organisation mondiale du commerce



Annexe 2. L'évolution des équilibres Nord-Sud dans le système commercial multilatéral (1986-2010)

Annexe 2. 1. L'équilibre Nord-Sud dans la composition du GATT-OMC



1986 : Lancement du cycle d'Uruguay

1994 : ratification des accords de Marrakech

2001 : Lancement du cycle de Doha

Annexe 2. 2. Réparation géographique des échanges aux dates majeures du système commercial multilatéral (pourcentage)

	1986 Lancement du Cycle d'Uruguay	1993 Conclusion du cycle d'Uruguay	2001 Lancement du PDD	2008 Dernières données du rapport OMC
Amérique du Nord	13.7	16.6	16.6	13.0
Europe occidentale	44.3	44.0	41.5	41
Europe centrale et ex-Urss	9.2	2.9	4.8	4.5
Amérique latine	4.2	4.4	5.8	3.8
Afrique	2.9	3.4	4.0	3.5
Moyen-Orient	3.7	3.4	4.0	6.5
Asie	22	26.1	25.0	27.7

Source : OMC, divers *Rapport sur le commerce mondial*.