

**DE DOHA A CANCÚN :
ELÉMENTS D'ANALYSE DE LA CRISE
DU MULTILATÉRALISME COMMERCIAL
ET DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE**

PAR

MEHDI ABBAS (*)

La prochaine conférence ministérielle de Hong Kong (fin 2005) marquera les dix ans du nouveau système commercial multilatéral issu des négociations du cycle d'Uruguay (1986-1994). Depuis son entrée en fonction en 1995, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est au cœur de la mondialisation et de ses contradictions. L'exacerbation des oppositions entre Etats membres sur les principaux dossiers de négociations donne l'impression d'une décennie perdue pour le multilatéralisme commercial : aucun dossier n'a réellement avancé, aucun accord n'a été négocié et conclu. L'institution est attaquée de toutes parts, subissant une crise de légitimité sans pareil au sein du complexe institutionnel international. Par effet de ricochet, le multilatéralisme, doctrine officielle de l'Organisation, est en crise.

Pourtant, ces dix années constituent l'apprentissage grandeur nature d'un multilatéralisme en gestation. Le cycle d'Uruguay a fait œuvre constitutionnelle (1) plus que de libéralisation en introduisant dans la norme multilatérale et dans le cadre d'accords internationaux contraignants des secteurs précédemment exclus (agriculture, textile, investissement, services, normes techniques, *etc.*). Cette consolidation institutionnelle s'est prolongée jusqu'à la Conférence ministérielle de Singapour (décembre 1996) qui inaugure une phase libérale dans l'agenda de l'OMC. Le projet mort-né d'un Cycle du millénaire aurait dû marquer l'approfondissement de cette phase. La mauvaise préparation, puis l'échec de la Conférence de Seattle (décembre 1999) marquent le début de la contestation de la doctrine de l'OMC et ouvrent sur une double crise de légitimité et de vocation : l'Organisation est désormais sans objet. Cette situation s'est prolongée jusqu'à la Conférence ministérielle de Doha (novembre 2001). En faisant du développement l'objectif prioritaire des négociations, la Conférence de Doha marque une réorientation radicale de l'agenda commercial, qui n'a pas pour autant mis

(*) Maître de conférences à l'Université Pierre Mendès-France (Grenoble, France) et chercheur au laboratoire « Economie de la production et de l'intégration internationale » (LEPII/CNRS).

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

fin à la crise de légitimité de l'OMC, comme l'atteste le blocage du Cycle pour le développement et l'échec de la Conférence intermédiaire de Cancún (septembre 2003). L'accord-cadre signé le 31 juillet 2004 ne relance pas les négociations mais en recadre les sujets et en précise les modalités. Ainsi, la Conférence de Hong Kong, qui, à l'origine, devait marquer la conclusion de ce cycle, en sera, de fait, le point de départ effectif.

Comment expliquer la crise de gouvernance de l'OMC? Comment expliquer le double mouvement d'extension et de blocage de l'agenda des négociations? La littérature retient pour principale cause le nombre et la diversité des Etats. Cela aurait induit un coût dû à leur hétérogénéité, laquelle a favorisé un accroissement des coûts de transactions multilatéraux rendant impossible tout compromis. L'empressement du président de la Conférence – le ministre mexicain Derbez – à clôturer les travaux de la réunion ministérielle est également invoqué pour expliquer l'échec de Cancún. Enfin, la conjonction entre le cycle politique aux Etats-Unis et en Europe et le cycle de négociation, c'est-à-dire la fin des mandats des deux principaux négociateurs, expliquerait l'impossibilité de souscrire à des engagements et de se lancer dans un processus long de négociations. Ces explications ont leur part de vérité, mais elles ne permettent pas de saisir l'ampleur et la durée de la crise structurelle du système commercial multilatéral.

Le cadrage historique précédent fait ressortir le double dilemme dans lequel se trouve l'OMC : d'une part, si un cycle ambitieux est voué à l'échec du fait de l'hétérogénéité des acteurs et de l'antagonisme de leurs intérêts, un cycle aux objectifs limités n'entraîne pas l'adhésion des Etats membres; d'autre part, l'orientation de l'ordre du jour dans le sens du développement est porteuse d'un conflit d'objectif et de méthode qui accroît les antagonismes. Le contexte de mondialisation fait ressortir sous un éclairage nouveau la problématique centrale du multilatéralisme; ce dernier constitue, dans une économie internationale d'Etats-nations, un mode de gestion entre deux exigences *a priori* contradictoires : la stabilité-croissance économique interne et la dynamique transnationale des structures de production et d'échange. Selon R. Blackhurst, la problématique de l'OMC se situe au niveau de la gestion des frictions entre «*les politiques de développement national [et] le développement économique global*» (2). En conséquence, les négociations sur les règles du commerce international portent concrètement sur les préférences collectives et de structure de chacun des Etats membres (3).

(2) Richard BLACKHURST, «The WTO and the Global Economy», *The World Economy*, vol. XX, n° 5, août 1997, pp. 527-544.

(3) Pour une approche en ces termes de l'organisation du système commercial international, cf. Jean WEILLER, *Problèmes d'économie internationale. Les échanges du capitalisme libéral*, PUF, Paris, 1946; *Economie internationale hier et aujourd'hui : crises-ruptures et déséquilibres dans les relations internationales*, PUG, Grenoble, 1989. La notion de «préférences collectives», aux contours mal définis, intégrerait un ensemble plus vaste de choix et d'acteurs; elle est de plus en plus utilisée dans les négociations commerciales et serait en passe de devenir le concept-clef de la Communauté européenne à l'OMC : cf. Zaki LAÏDI, *La Grande Perturbation*, Flammarion, Paris, 2004, pp. 237-256.

L'OMC étant une organisation pilotée et fondée par ses membres (4), elle est marquée par les transformations des fonctions et modalités d'action de l'Etat. En ce sens, la crise du multilatéralisme est contingente à la rénovation du modèle d'Etat. La succession des dysfonctionnements manifeste la recherche par les Etats membres d'un *modus operandi* pour ce nouveau multilatéralisme qu'il est possible de qualifier de compétitif. L'enjeu en est considérable. Il s'agit de savoir dans quelles proportions et selon quelles modalités et hiérarchies la régulation de l'échange international doit intégrer des normes externes – les préférences collectives – au champ de l'échange.

Après avoir mis en évidence les principaux changements induits par les Accords de l'OMC en termes de régulation du système commercial multilatéral, cette contribution analysera le contenu du cycle pour le développement. Il s'agira de mettre en perspective le nouvel agenda de négociation par rapport aux évolutions analysées précédemment. Les deux dernières sections aborderont les problèmes de gouvernance de l'OMC et du système commercial multilatéral : il s'agira de présenter les évolutions géo-économiques internes à l'Organisation qui expliqueraient la complexité du processus de négociation. L'attention sera portée enfin sur l'évolution de la nature de la régulation multilatérale comme facteur déterminant des blocages récurrents de l'institution.

LES ACCORDS DE L'OMC ET LA RÉNOVATION DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL

Le multilatéralisme du GATT, qui s'inscrit dans le compromis historique des accords de Bretton Woods, fonde un multilatéralisme coopératif et stato-centré, reconnaissant aux Etats la légitimité de la gestion de l'articulation du national et de l'international. Il illustre la notion d'*embedded liberalism* développée par J.G. Ruggie pour qualifier la forme et le contenu de la coopération multilatérale issue de l'après-Deuxième Guerre mondiale (5). Cette coopération est fondée sur la reconnaissance de la pertinence du cadre national à l'intérieur duquel sont menées les politiques économiques et sociales des Etats. Un ensemble de dispositions (droits de douane, système de dérogations, clause de sauvegarde, sélectivité des accords ratifiés) cloisonne l'espace macroéconomique national et organise l'autonomie des politiques économiques. L'instauration du libre-échange n'étant pas la finalité du GATT, ce dernier institutionnalise une coopération volontaire sur la

(4) Cf. Mehdi ABBAS, «L'agenda de l'Organisation mondiale du commerce et l'économie politique internationale», *Annuaire français des relations internationales*, vol. III, avril 2002, pp. 724-741.

(5) Les principales contributions de l'économie politique internationale reprennent l'expression d'*embedded liberalism* pour qualifier le régime économique international de cette période : cf. John G. RUGGIE, «International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in Postwar Economic Order», in Stephen KRASNER (dir.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983.

base d'engagements pris par les signataires en vue de démanteler progressivement les protections, en fonction des objectifs domestiques de croissance. La majorité des Etats donne priorité à la structuration de leur système productif et à une accumulation sur la base du dynamisme du marché domestique au travers de protections sélectives. En quoi les Accords de l'OMC modifient-ils cette configuration du multilatéralisme ? La création de l'OMC n'a pas constitué une rupture du point de vue institutionnel puisqu'elle reconnaît l'acquis du GATT (article XVI.1) et reprend, dans une large mesure, son mode opératoire ; toutefois, les Accords de l'OMC introduisent un triple changement par rapport à ceux du GATT de 1947.

En premier lieu, ces Accords marquent une extension du domaine de compétence sectorielle. L'OMC est chargée de l'administration du GATT de 1947 et de 1994, ce dernier comportant douze accords. L'OMC administre également l'accord sur les services (AGCS) et l'accord sur la propriété intellectuelle (ADPIC). Au total, vingt-neuf accords constituent l'architecture commerciale multilatérale. Cette extension sectorielle reflète les transformations structurelles de l'économie internationale (croissance des échanges internationaux de services, importance des actifs technologiques incorporés dans les biens échangeables, croissance de l'investissement direct étranger et de la division internationale des processus productifs). La mondialisation économique s'accompagnant d'un accroissement des biens et services échangeables, elle donne lieu également à une croissance des accords régulant ces échanges. Sous cet angle, la mondialisation a un effet paradoxal. D'une part, elle renforce le pouvoir des firmes transnationales, principales détentrices des facteurs de production (capitaux, technologie, capital humain) dans la formulation des préférences étatiques dans les négociations, les firmes transnationales étant les destinataires finals des règles commerciales : cela a pour conséquence le renforcement du rôle des Etats dans la gouvernance commerciale mondiale. D'autre part, l'élargissement du domaine de compétence a introduit de nouveaux acteurs dans l'élaboration du cadre normatif, d'autant plus que les enjeux ne sont plus strictement commerciaux : l'action de ces acteurs (les ONG) consolide l'action normative des Etats et plus particulièrement ceux du Nord d'où est originaire la majorité des ONG (6). L'extension sectorielle de la norme multilatérale s'accompagne également d'un renforcement de la contrainte institutionnelle par le canal de mécanismes de règlement des différends et d'examen des politiques commerciales. L'agenda de l'OMC étant à la fois extensif et évolutif, il se caractérise par une multiplication des « *questions liées au commerce* » : commerce et environnement, commerce et concurrence, commerce et investissement, commerce et standards techniques, etc. Ces thématiques ont en commun de concerner l'action régulatrice des Etats à l'égard

(6) Cf. la réflexion de Béatrice POULIGNY, « Acteurs et enjeux d'un processus équivoque », *Critique internationale*, n° 13, oct. 2001, pp. 163-176.

des activités et des marchés intérieurs. Les négociations portent désormais en grande partie sur des systèmes et dispositifs réglementaires nationaux.

La deuxième évolution concerne, en effet, la nature de la régulation multilatérale des échanges. D'une part, les Accords de l'OMC ne portent plus uniquement sur les protections aux frontières, mais concernent de plus en plus les « mesures au-delà des frontières » et les réglementations relatives non seulement à l'accès aux marchés, mais également à l'organisation des marchés : alors que dans le cadre du GATT les codes de conduite commerciale étaient optionnels, les Accords de l'OMC constituent un « *engagement unique et global* » (art. II). D'autre part, tandis que dans le cadre du GATT l'approche négative par la dérogation était la norme, les Accords de l'OMC privilégient l'approche positive avec élaboration de nouveaux corpus de règles comportant des recommandations de mise en conformité, des normes de procédures (les accords SPS et OTC) et des normes substantives (les délais de protection de 20 ans minimum pour les brevets) (7) : cette extension de la norme multilatérale a pour effet de circonscrire le pouvoir discrétionnaire des États dans l'organisation de leur économie et d'encadrer des politiques qui relevaient auparavant de leur domaine réservé (politique environnementale, sanitaire et phytosanitaire, de R&D). Les Accords de l'OMC étendent la clause du traitement national aux aspects réglementaires et institutionnels. Bien qu'ils admettent le principe de reconnaissance mutuelle, les propositions de négociations privilégient l'harmonisation (cas du dossier sur la facilitation des échanges). Compte tenu des propriétés de l'OMC, il s'agit d'une multilatéralisation qui admet des marges nationales d'interprétation et des règles à l'origine propres à un espace juridique et normatif.

En dernier lieu, dans le GATT de 1947, les signataires reconnaissent la prééminence de la politique macroéconomique domestique sur la libéralisation des échanges (art. XII) et mettent en place un ensemble d'articles et de dispositions les autorisant à des degrés de liberté vis-à-vis de la norme multilatérale. Les Accords de l'OMC marquent un renversement de priorité : l'équilibre penche plus vers la libéralisation au détriment de la stabilisation interne. Ainsi, dans les Accords de l'OMC, 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 ; les producteurs nationaux ainsi pénalisés n'ont aucun moyen de faire appliquer aux produits d'importation les normes aux-

(7) Cf. William A. DYMOND/Michael M. HART, « Post-Modern Trade Policy. Reflections on the Challenges to Multilateral Trade Negotiations After Seattle », *Journal of World Trade*, vol. XXXIV, n° 3, juin 2000, pp. 21-38.

quelles eux sont soumis (8). 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.

Ainsi, les Etats membres, surtout les plus influents parmi eux, ont impulsé une évolution faisant que les règles de l'OMC ne concernent plus seulement les relations économiques entre pays, mais également les relations et l'organisation économiques à l'intérieur des pays. Le contenu du multilatéralisme s'est 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 figurant dans l'AGCS. Cette évolution du multilatéralisme, qualifié de libéraliste (9), a été considérablement renforcée lors de la Conférence ministérielle de Singapour (décembre 1996). Elle aurait dû se prolonger avec le lancement du Cycle du millénaire. L'échec de la Conférence ministérielle de Seattle a interrompu la phase libéraliste de l'agenda commercial. L'Agenda pour le développement a été présenté comme une solution à cette situation de blocage : il est censé répondre aux critiques de certains Etats, de la société civile et des ONG (10) vis-à-vis de l'institution, en traitant les questions centrales de la mondialisation, à savoir le développement du Sud et la problématique des rapports Nord-Sud.

LE CONTENU DU CYCLE POUR LE DÉVELOPPEMENT REVISITÉ

A l'origine, l'Agenda pour le développement est un programme de négociations s'échelonnant jusqu'au 1^{er} janvier 2005, voire au-delà si «*consensus implicite*» et sous le sceau de l'engagement unique. La problématique centrale en 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*» (11). Depuis son lancement, ce cycle n'a absolument pas progressé. La Conférence de Cancún n'a été que le révélateur de l'absence d'avancées sur la majorité des dossiers. C'est à l'aune de l'accord-cadre du 31 juillet 2004 qu'il convient désormais d'analyser l'Agenda pour le développement.

(8) Cf. Gary P. SAMPSON, «The World Trade Organization After Seattle», *The World Economy*, vol. XXIII, n° 9, sept. 2000, pp. 1097-1117.

(9) Cf. Bernard GUILLOCHON/Jean-Marc SIROËN, «L'OMC : un nouveau multilatéralisme», *Revue française d'économie*, vol. XII, n° 4, automne 1997, pp. 3-15.

(10) Pour une bonne synthèse de la crise de légitimité de l'OMC, cf. ONU, *La Mondialisation et ses effets sur la pleine jouissance des droits de l'homme*, ONU, New York, 2000; OXFAM, *Rigged Rules and Double Standards : Trade, Globalisation and the Fight Against Poverty*, OXFAM., Londres, 2002; Jean-Claude LEFORT, *L'OMC a-t-elle perdu le Sud?*, Assemblée nationale, Paris, 2000.

(11) OMC, *Déclaration de Doha. Programme de Doha pour le développement*, OMC, Genève, 2002.

Le volet libéralisation des échanges

Ce volet porte principalement sur les services et l'agriculture; y figurent également les négociations sur l'accès au marché des produits industriels (réduction des barrières tarifaires et non tarifaires, clarification des règles d'origine). Concernant la libéralisation dans les services, les pays ont jusqu'à mai 2005 pour établir leur liste d'offres de libéralisation. Concernant le dossier agricole, les négociations portaient à l'origine sur trois points : l'amélioration de l'accès au marché par l'élimination ou la réduction des droits de douane, des crêtes tarifaires, de la progressivité des droits et des obstacles non tarifaires; la réduction de toutes les formes de subventions à l'exportation; la réduction, voire l'élimination, des soutiens internes créateurs de distorsion dans les échanges internationaux (12).

La déclaration de Doha résultait d'un compromis à dominante protectionniste entre les Etats-Unis et l'Union européenne. Dès lors, le dossier agricole est devenu la principale source de blocage et la préparation de Cancún s'est focalisée sur le protectionnisme agricole du Nord qui empêcherait les pays du Sud de tirer pleinement profit de la mondialisation (13). Cette situation n'est pas sans rappeler les négociations du Cycle d'Uruguay, à une différence près : la négociation actuelle n'oppose plus les Etats-Unis, l'Union européenne et le groupe de Cairns (14).

Avec le cycle de Doha débute le mouvement réel de libéralisation. Il en résulte la formation de six coalitions : le Groupe des 90, qui se compose des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), des PMA et des pays de l'Union africaine; le Groupe des 20 (15); le Groupe des 10 (16); l'Union européenne; les Etats-Unis; le Groupe de Cairns. L'accord-cadre de juillet précise quatre points : la négociation à échéance pour éliminer les subventions à l'exportation employées surtout par l'UE et la réduction des crédits américains à l'exportation; l'abaissement des droits de douane avec le droit de protection pour les «*produits sensibles*»; la réduction des soutiens internes *via* une réduction de la «*clause de minimis*» permettant aux Etats-Unis de verser jusqu'à 5 % de la valeur de leur production agricole totale en aides aux agriculteurs (les aides faussant les échanges devront être réduites tandis que celles liées à la limitation de la production seront plafonnées à 5 % de la

(12) Pour plus de détails, cf. Philippe CHALMIN, «Le cycle de Doha : enjeux et forces en présence», *Paysans*, n° 281, sept.-oct. 2003.

(13) Cf. Guillaume DAUDIN, «Tous unis contre le protectionnisme des pays du Nord?», *Revue de l'OFCE*, n° 84, janv. 2003, pp. 95-130.

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

(15) Le G20 rassemble l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Chine, Cuba, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Nigeria, le Pakistan, le Paraguay, les Philippines, la Tanzanie, la Thaïlande, le Venezuela et le Zimbabwe.

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

production agricole); un sous-comité regroupant les Etats-Unis et les pays africains concernés devra traiter la question des subventions américaines sur le coton (17).

Le volet réglementation

Ce volet porte sur la rénovation et l'aménagement du contenu d'un certain nombre d'Accords de l'OMC (la réforme de la procédure de dumping et anti-dumping, de l'accord sur les subventions et mesures compensatoires, de la procédure de règlement des différends) et la révision des règles relatives aux accords commerciaux régionaux dont la multiplication est jugée nuisible au multilatéralisme commercial. Il concerne également l'articulation entre les obligations de l'ADPIC et l'accès aux médicaments, sujet déterminant pour la relégitimation de l'OMC et au cœur de la problématique de la confrontation des préférences de structure.

Il s'agit de préciser la hiérarchie des normes entre, d'une part, la libéralisation des échanges et la protection de la propriété intellectuelle et, d'autre part, la primauté de l'accès aux médicaments et de la protection de la santé publique. L'évolution du dossier illustre les dilemmes de la mondialisation et les contradictions du nouvel agenda de l'OMC. Deux options étaient en confrontation : celle des pays en développement (Brésil, Inde et le groupe Afrique) met l'accent sur le fait que les dispositions de l'ADPIC ne doivent pas restreindre le droit d'un pays à formuler sa politique de santé publique et la garantie d'un libre accès de sa population à tous les médicaments; l'option soutenue par les Etats-Unis, la Suisse, le Japon, le Canada et l'Australie prévoit l'accès à une liste de médicaments pour quelques pandémies dont il convient de négocier la liste (18). La Conférence de Doha a abouti à l'adoption d'une déclaration séparée favorable aux positions des PED reconnaissant clairement la primauté de l'accès aux médicaments sur les intérêts commerciaux (paragraphe 6) (19). Cependant, les Etats-Unis, l'Union européenne, le Canada, la Suisse et le Japon ont défendu au Conseil des ADPIC des positions contraires à l'esprit de Doha et faisant obstacle à toute solution. Contraints par le calendrier, les travaux

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

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

(19) « Nous convenons que l'Accord sur les ADPIC n'empêche pas et ne devrait pas empêcher les Membres de prendre des mesures pour protéger la santé publique. En conséquence, tout en réitérant notre attachement à l'Accord sur les ADPIC, nous affirmons que ledit accord peut et devrait être interprété et mis en œuvre d'une manière qui appuie le droit des Membres de l'OMC de protéger la santé publique et, en particulier, de promouvoir l'accès de tous aux médicaments » : cf. OMC, Déclaration de Doha, OMC, Genève, 2001.

du Conseil ont abouti au «texte Motta», du nom du président du Conseil, rejeté par les Etats-Unis malgré le fait qu'il était favorable aux intérêts liés des Etats et de l'industrie pharmaceutique (20). La position des pays industrialisés dans les négociations vise à créer un système à deux vitesses, où les pays sans capacité de production pharmaceutique doivent non seulement satisfaire à des conditions plus lourdes que les pays producteurs, mais perdent également le droit de déterminer ce qui constitue chez eux un besoin de santé publique. Est même proposée la négociation d'un «ADPIC plus», étendant la période de protection des brevets au-delà de vingt ans, renforçant la protection des brevets, limitant les licences de production et réduisant les exceptions prévues pour l'introduction des génériques.

Le volet institutionnel

Ce volet se scinde en deux thématiques. La première est celle de la mise en œuvre : il s'agit d'une revendication forte des PED-PMA réclamant l'établissement d'un bilan de la mise en œuvre de l'Uruguay Round avant le lancement de toute autre négociation. Avec le recul, force est de constater que les estimations de croissance produites par le GATT, l'OCDE et la Banque mondiale ne se sont pas concrétisées. La question de la mise en œuvre consiste à faire le point sur les difficultés rencontrées par rapport aux obligations liées aux accords ADPIC (21), sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (22), sur les subventions et mesures compensatoires. En outre, certains pays (23) ont demandé un examen des conséquences sociales, industrielles et fiscales de la déprotection douanière pour les produits non agricoles avant d'engager une nouvelle négociation sur le sujet. La mise en œuvre renvoie également au non-respect par les pays industrialisés de leurs engagements et obligations de libéralisation, particulièrement ceux relatifs aux accords sur l'agriculture et sur les textiles et vêtements. La seconde thématique du volet institutionnel concerne la rénovation du traitement spécial et différencié : il est proposé d'établir un accord-cadre sur le traitement spécial et différencié et de réexaminer les dispositions qui lui sont relatives. L'accord-cadre de juillet 2004 a rejeté au second plan cet aspect

(20) Le «texte Motta» oblige le pays importateur comme le pays exportateur à émettre des licences obligatoires, oblige chaque pays à faire savoir s'il possède ou non des capacités de production suffisante et rend la production de génériques impossible au-delà de 2005.

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

(22) Il est demandé aux membres de ne plus contester les subventions agricoles des PED-PMA car celles-ci s'apparentent aux subventions de la catégorie verte utilisées pour promouvoir le développement rural et répondre aux préoccupations de sécurité alimentaire. Ces éléments constitueraient les premiers jalons d'une «*development box*» intégrée dans l'Accord sur l'agriculture. Il est également demandé aux membres de faire preuve de souplesse vis-à-vis des normes SPS applicables aux PED-PMA. Le Secrétariat de l'OMC note à ce propos que «*les pays en développement ont le sentiment d'être tenus à l'écart du processus d'élaboration des normes internationales et de devoir respecter des normes qui sont au-dessus de leurs capacités techniques ou financières*». Cf. OMC, *OMC Focus*, n° 46, mai-juin 2000.

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

du cycle de Doha, réduisant la dimension «développement» des négociations.

Les Questions de Singapour

Ainsi dénommées car elles ont été introduites à l'ordre du jour des négociations lors de la Conférence ministérielle de Singapour, les Questions de Singapour concernent des thématiques centrales de l'Agenda pour le développement : la facilitation des échanges, la transparence des marchés publics, l'investissement et les politiques de concurrence. Elles ont vu s'opposer les pays industrialisés, menés par l'UE, auxquels se sont joints les PED les plus attractifs en terme d'investissements internationaux (24) à la majorité des PED-PMA menée par l'Inde (25).

L'accord-cadre de juillet a mis fin au blocage en supprimant les questions de Singapour de l'ordre du jour : il ne reste plus que la question de la facilitation des échanges (26). L'abandon des Questions de Singapour peut être considéré comme un échec pour l'UE, car ces Questions faisaient partie, avec l'environnement, du projet européen de mondialisation maîtrisée. Toutefois, l'UE n'a-t-elle pas volontairement cédé sur un dossier potentiel pour ne pas avoir à totalement céder sur le dossier agricole plus sensible politiquement pour la Commission ? L'inscription, puis l'abandon des Questions de Singapour ne sont pas tant une victoire des PED qu'une décision stratégique de l'UE.

Les groupes de travail sans mandat de négociation

Il s'agit de traiter de la relation entre commerce, dette et finance et de la relation entre commerce et transfert de technologies, thèmes auxquels s'ajoutent des sujets tels que l'environnement et le commerce électronique. Comme le veut l'usage à l'OMC, les premiers travaux sont consacrés à la

(24) Il s'agit de l'Argentine, du Brésil, du Chili, de la Chine, d'Hong Kong, de l'Indonésie, de la Malaisie, du Mexique, de Singapour, de la Corée du Sud, de Taiwan et de la Thaïlande.

(25) L'enjeu en est l'universalité ou non des accords. Les arguments invoqués par le second groupe sont de trois ordres : i) la non-équivalence entre libéralisation commerciale et libéralisation des régimes d'investissement d'un point de vue juridique, mais également du point de vue de la portée et des conséquences systémiques d'une libéralisation ; ii) les PED-PMA, nourris par l'expérience du GATS, voudraient être sûrs de l'absence de possibilités de sanctions croisées commerce-IDE et de l'obtention d'un gain dans la négociation (étant essentiellement importateurs de capitaux, que recevront-ils en contrepartie de la libéralisation de leur régime d'investissement et de l'acceptation d'un cadre multilatéral contraignant ?) ; iii) la non-prise en compte des propositions des PED-PMA par le groupe de travail sur la relation IDE-commerce fera reposer l'effort d'intériorisation sur les PED-PMA. Le groupe de travail prône des régimes d'investissement non discriminatoires, ne comportant aucune mesure créatrice de distorsion (mesures incitatives et clauses de performance). La majorité des PED-PMA voudrait que les mesures incitatives soient inscrites comme composantes des politiques de développement et, à ce titre, soient non négociables.

(26) Les négociations sur la facilitation des échanges ne portent pas uniquement sur les régulations douanières mais concernent les régulations techniques (normes et standards) et la réforme des administrations douanières et fiscales. En effet, les Accords de l'OMC en relation avec la facilitation des échanges incluent : l'Accord sur les licences et procédures d'importations, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et l'Accord sur l'inspection avant expédition.

détermination précise des questions à traiter et à la formulation des termes et références utilisés.

L'Agenda pour le développement est donc loin de se réduire à un simple agenda commercial. Alors que l'OMC est une organisation qui ne fonctionne pas, la solution retenue pour la relancer est de multiplier les thèmes et questions à négocier. Cet Agenda illustre le mouvement de fuite en avant des Etats membres, qui aboutit à la dilution du domaine de compétence de l'organisation conduisant à une crise de légitimité (27).

RECOMPOSITIONS GÉO-ECONOMIQUES ET GOUVERNANCE DE L'OMC

Depuis sa mise en place, l'OMC a connu une recomposition des alliances géo-économiques, preuve d'une dynamique institutionnelle non réductible à la dynamique réelle de l'économie internationale. Le cadre institutionnel confère une influence à certaines catégories d'acteurs et permet l'affirmation de leurs intérêts sans rapport direct avec leur degré d'influence réel et leur poids économique. Il est possible de résumer l'évolution des équilibres géo-économiques et institutionnels de ces dix dernières années à l'OMC en trois points.

L'affirmation des économies du Sud

Le fait que le nouveau cycle de négociations soit baptisé «Cycle pour le développement» traduit l'évolution du rapport de force institutionnel en faveur des pays du Sud et montre qu'il n'est plus possible d'en faire abstraction. Cependant, l'OMC n'échappe pas à un effet de mode consistant à inscrire le terme «développement» au fronton de l'ensemble des programmes de coopération internationale sans que cela n'aboutisse à des résultats concrets. Dans le même temps, l'époque où une poignée de main entre le négociateur européen et le négociateur américain à Blair House (décembre 1993) suffisait pour annoncer la fin du Cycle d'Uruguay est révolue. Jusqu'à la Conférence ministérielle de Seattle, la politique commerciale était rythmée par le dialogue entre les deux principaux pôles économiques mondiaux (Etats-Unis et Union européenne), auxquels s'étaient agrégés quelques exportateurs agricoles (Groupe de Cairns). Désormais, les PED-PMA, majoritaires à l'OMC (deux tiers des 147 Etats membres), ont intégré la capacité de blocage que leur offre la règle du consensus.

(27) Jean TIROLE, «La gouvernance des institutions internationales», in Pierre JACQUET/Jean PISANI-FERRY/Laurence TUBIANA (dir.), *Gouvernance mondiale*, La Documentation française, Paris, 2002, pp. 291-300.

Les pays du Sud ont subi l'Uruguay Round qui leur a imposé de nombreuses obligations sans réelles contreparties (28). Ils ont vécu la création de l'OMC comme une consolidation du clivage Nord-Sud et une affirmation de l'hégémonie du Nord, d'autant plus que les principes du traitement spécial et différencié ont grandement été remis en cause par les Accords de l'OMC (29). Cela explique leur stratégie de blocage depuis Seattle. Cependant, il ne s'agit pas d'un simple refus de négocier, tout au contraire : il y a affirmation des économies du Sud, car elles ont internalisé la logique libérale des Accords de l'OMC et en réclament l'application, en particulier dans le dossier agricole. Cela heurte de front les préférences collectives des pays du Nord. Ainsi, ce n'est pas l'importance des pays du Sud qui bloque l'OMC. C'est le blocage de l'institution qui donne une importance à ce groupe de pays.

A cela s'ajoute le fait que l'affirmation des économies du Sud à l'OMC résulte essentiellement de l'action de quelques pays qualifiés d'émergents (Inde, Brésil) sur des dossiers relevant d'un schéma classique de division internationale du travail (agriculture et textile-habillement). Pour d'autres dossiers, seuls le Brésil, l'Inde et la Chine – quoique cette dernière se tienne en retrait des négociations en raison de problèmes de mise en œuvre des accords signés – sont actifs dans les négociations sur l'accès au marché pour les produits industriels. Il en résulte que les pays du Sud n'ont pas une stratégie pro-active de négociation, mais se contentent d'une stratégie d'empêchement sur certains dossiers. Ainsi, ils n'ont pas été en mesure de faire avancer les dossiers prioritaires de leur point de vue. En effet, la Conférence de Cancún et l'accord-cadre de Genève marquent une mise à l'écart de la rénovation du traitement spécial et différencié et de la question de la mise en œuvre.

La fin des stratégies collectives de négociations

Le mouvement était largement entamé lors du Cycle d'Uruguay où les négociations agricoles, la formation du groupe des «5 plus 5» sur le dossier propriété intellectuelle ont marqué la non-pertinence d'un clivage Nord-Sud global à l'OMC. La fin des stratégies collectives de négociations trouve son origine dans la différenciation des trajectoires et performances économiques des pays, particulièrement au Sud. De même, la multiplication des sujets de négociation rend possible la multiplication des positions et donc la possibilité de formation de coalitions *ad hoc*. Toutefois, ces coalitions apparaissent plus comme des regroupements circonstanciés, que comme des coalitions cohérentes défendant des positions communes. La preuve en est la compo-

(28) Michael FINGER, «The Doha Agenda and Development : A View From the Uruguay Round», *ERD Working Paper Series*, Asian Development Bank, n° 21, sept. 2002.

(29) Cf. Mehdi ABBAS, «Les pays du Sud dans le système commercial multilatéral», *Informations et commentaires*, n° 109, oct.-déc. 1999, pp. 45-57.

sition flottante du G20 dont certains membres font partie du Groupe de Cairns et d'autres du G10, alors que ces trois coalitions défendent des positions parfois contradictoires.

N'est-il pas alors plus pertinent d'analyser le G20 comme un groupe s'appuyant sur le Brésil que comme un groupe déployant une stratégie collective de négociations? D'ailleurs, le Brésil défend ses intérêts et non pas ceux du G20 et encore moins ceux des PED-PMA. Ce sont les groupes agro-industriels privés qui tireront profit de l'ouverture attendue des marchés européen et nord-américain. Cette ouverture exclura les pays du Sud incapables de concurrencer l'agriculture capitalistique brésilienne. Aussi la position brésilienne dans les négociations est-elle avant tout l'expression d'un nationalisme économique brésilien. De même, l'accession de la Chine à l'OMC n'a pas conduit à la formation d'un grand groupe de PED. Tout au contraire, compte tenu de sa position dans l'économie mondiale, la Chine est plus envisagée comme un concurrent que comme un partenaire par les PED. Ainsi, un clivage Sud-Sud marque de façon croissante les négociations et les différends commerciaux. En l'absence d'une stratégie pro-active de négociation, la seule solution possible pour la majorité des PED-PMA est le rattachement par défaut à la position d'un grand pays, souvent un *hegemon* régional.

La mise en place d'une nouvelle Quadrilatérale

Il ne fait pas de doute que la mondialisation s'accompagne d'une diffusion du pouvoir et de la richesse. Il en résulte une pluralisation des sources de richesse dans l'économie mondiale, accompagnée d'une réactivation des puissances nationales. Les structures d'encadrement de l'économie internationale enregistrent ces deux tendances. De la Conférence ministérielle de Punta del Este (1986) à celle de Doha (2001), l'obtention d'un accord reposait sur une entente transatlantique (États-Unis et Union européenne) à laquelle se joignaient le Canada et le Japon. Ces pays forment la Quadrilatérale (30), groupe concentrant les rapports d'organisation et de pouvoir dans l'OMC. Un tel groupe exerce un effet d'attraction par les stratégies qu'il met en œuvre : sans lui, rien n'est possible, ce qui ne signifie pas que tout lui soit permis. A partir de Doha, et la Conférence de Cancún a confirmé ce phénomène, une nouvelle Quadrilatérale semble émerger : au duo

(30) La première réunion de la Quadrilatérale a eu lieu en février 1984 pour fixer les principaux points de l'Uruguay Round : cf. Richard MACLAREN, «The Geo-political Changes During the 1980s and their Influence on the GATT», in Jagdish BHAGWATI/Michael HIRSCH (dir.), *The Uruguay Round and Beyond*, Springer, Londres, 1998. Il est possible de lui attribuer le déblocage de l'Uruguay Round lors du sommet du G7 de Tokyo en juillet 1993 au travers du *package agreement* relatif à l'accès aux marchés et à la poursuite des négociations relançant l'Uruguay Round : cf. John CROOME, *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*, WTO, Genève, 1995. La Quadrilatérale se réunit périodiquement – 1 fois par semestre – afin de faire le point sur le déroulement des négociations et l'avancement de certaines questions à l'OMC : cf. Gary P. SAMPSON, «Greater Coherence in Global Economic Policy Making», in Ann O. KRUEGER (dir.), *The WTO as an International Organization*, Chicago University Press, Chicago, 1998.

pole traditionnel de l'OMC, s'ajoute un G3 composé du Brésil, de l'Inde et de la Chine. Les Etats-Unis et l'Union européenne sont forcés de reconnaître que, désormais, sans discussions directes avec le Brésil et l'Inde, les négociations n'avanceraient pas. Les PED-PMA forment le quatrième groupe dont nous avons montré que son pouvoir institutionnel découle de sa capacité de blocage. Ce groupe trouve dans le G3 élargi à un G20 un allié conjoncturel dans les négociations.

Cette nouvelle Quadrilatérale, tout comme l'ancienne, ne constitue pas un groupe formel agissant de façon concertée. Son emprise institutionnelle ne se réduit pas à un accord pour le lancement de négociations. Compte tenu des pays qui la composent, les différends intra-Quadrilatérales tiennent une place importante dans la dynamique du système commercial multilatéral. Le fait que l'Organe de règlement des différends de l'OMC ait donné gain de cause au Brésil contre les Etats-Unis sur le coton et contre l'Europe sur le sucre montre que les échecs des conférences ministérielles n'empêchent pas la consolidation juridique du multilatéralisme commercial. Sur le plan de l'action collective, l'existence d'un groupe de pays initiateurs ou «*groupe privilégié*» dans la terminologie de Olson, permet d'organiser un *leadership* indispensable à la prise de décision entre un grand nombre d'acteurs. Il n'en demeure pas moins que ce groupe peut susciter des contre-réactions.

La recomposition des alliances géo-économiques explique, en partie, les blocages que rencontre l'OMC. La nature même de l'organisation en tant que *member-driven organization* confère aux stratégies des Etats un rôle prépondérant dans la dynamique institutionnelle. Dès lors, l'accroissement du nombre des pays, passé de 103 au lancement du cycle d'Uruguay à 147 lors du lancement de celui de Doha, engendre un problème de gouvernance de l'institution, à savoir le comportement de resquillage (*free riding*). L'accroissement du nombre des pays généralise les règles du commerce international, mais, symétriquement, cela en rend le contrôle plus difficile et crée un biais à la non-coopération.

Institutionnellement, le principe de réciprocité des offres et concessions (art. III du GATT) couplé à la clause de la nation la plus favorisée (art. I) réduit le risque de resquillage. Les Etats conservent à leur disposition des procédures leur permettant de retarder, voire de ne pas appliquer, la mise en œuvre d'un accord. C'est en vue de la réduction des comportements opportunistes et du coût de l'hétérogénéité que le principe de l'engagement unique a été adopté. Cependant, comment concilier engagement unique et traitement spécial et différencié dans le cas des PED-PMA ? La méthode de la masse critique, consistant à négocier des accords entre les principaux offreurs, a également été mise en œuvre. Cependant, sa généralisation poserait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait car elle mettrait à mal l'universalisme des accords et du multilatéralisme dont se revendique l'OMC. En outre, cela ouvrirait la voie à une OMC à plusieurs vitesses, rendant *de facto*

l'institution moins attractive. L'Union européenne a émis la proposition de formation d'un conseil consultatif réunissant les présidents des groupes de négociations qui aurait pour mission la rédaction de projets de texte consensuel (31). La proposition de l'UE conférerait aux présidents de groupes un rôle central, ce qui est en contradiction avec la nature interétatique de l'OMC, attribut auquel les Etats membres ne sont pas prêts de renoncer (32).

Un cycle pour le développement?

L'inscription de la question du développement à l'ordre du jour de l'OMC survient au moment où la théorie économique remet en cause le lien de causalité ou, dans une moindre mesure, la relation entre libre-échange et croissance. L'existence d'une corrélation entre volume des échanges internationaux et performance économique n'implique pas que davantage d'échanges commerciaux engendre davantage de croissance (33). Les effets de l'échange sur la croissance à long terme dépendent de la nature de la spécialisation (secteurs à rendements croissants) (34). Tout au plus, il est possible de dire que l'ouverture est catalyseur de la croissance (35). Le lien dynamique entre ouverture et croissance se vérifie si, d'une part, l'ouverture agit sur les variables conditionnant le taux d'investissement et si, d'autre part, elle permet une amélioration de la productivité totale des facteurs sur le long terme, domaine qui demeure pour l'essentiel une boîte noire pour l'économiste (36). La proposition consensuelle actuelle est que l'ouverture ne saurait constituer une politique de développement. Cette dernière passe au préalable par la mise en place d'un environnement macroéconomique, microéconomique et institutionnel propice à l'investissement et aux groupes socio-économiques investisseurs. Les travaux traitant de la relation libre-échange-croissance économique insistent désormais sur le fait que la

(31) Cf. Sylvia OSTRY, «Cancún : Can Can't? Can Do?» et «Reinforcing the WTO», disponibles sur le site Internet www.utoronto.ca/cis/ostry.html.

(32) Jean-Marie PAUGAM, «Après Cancún : la double crise de l'OMC», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 477, avr. 2004, pp. 230-234.

(33) Sur cette relation, sur la prise en compte des politiques macroéconomiques et de la «qualité» des institutions nationales, cf. OMC, *Rapport sur le Commerce mondial 2004*, OMC, Genève, 2004.

(34) Isabelle BENSIDOUN/Agnès CHEVALIER, «Ouverture du Sud : priorité au développement», in CEPII, *L'Économie mondiale en 2003*, La Découverte, Paris, 2004, pp. 64-75.

(35) Lionel FONTAGNÉ/Jean-Louis GUÉRIN, «L'ouverture, catalyseur de la croissance», *Economie internationale*, n° 71, 3^e trim. 1997, pp. 135-167.

(36) La recherche théorique sur les déterminants de la croissance de la productivité totale des facteurs étudie les différences de performance économique entre pays. Cette recherche vise à expliquer les trajectoires économiques différenciées des économies nationales, telles la croissance régulière des Etats-Unis depuis deux siècles, le gap de croissance entre l'Europe et les Etats-Unis sur longue période, les phénomènes de rattrapage économique (Japon, Corée), l'émergence de la Chine et de l'Inde, la stagnation de la majeure partie des pays africains. En l'état actuel, ce programme de recherche montre que les différences de performance entre pays proviennent pour environ 50% des écarts de croissance dans la productivité totale des facteurs et non pas seulement, comme dans les prévisions des modèles classiques, de l'accumulation physique de facteurs de production (capital, travail et capital humain).

libéralisation de l'accès au marché intérieur parachève le processus de croissance mais ne l'enclenche pas (37).

Cette conclusion conduit à une remise en cause du principe de libre-échange, puisqu'au sens strict ce régime «*se caractériserait par une disparition complète de toutes les barrières aux échanges et signifierait par conséquent une absence totale de politique industrielle – en effet, les barrières non tarifaires (subventions, par exemple) ne sont pas seulement l'expression de politiques du commerce extérieur, mais également, et peut être principalement, l'expression de politiques publiques nationales [...]. Le libre-échange suppose beaucoup plus que la simple disparition des barrières tarifaires : il suppose le démantèlement de tout dispositif sur lequel s'est appuyé l'intervention de l'Etat dans l'économie*» (38). Dans ces conditions, comment mettre en place l'environnement macroéconomique et institutionnel nécessaire à la croissance? De plus, les réussites économiques de ces cinquante dernières années reposent non pas sur l'intégration à l'économie mondiale, mais sur la construction, dans un environnement plutôt protectionniste, d'un marché domestique avec interventionnisme étatique.

Qualifier un accord à l'OMC de cycle du développement apparaît fort ambitieux. De même que demander à l'OMC d'être le forum d'une stratégie concernant les deux tiers de la population mondiale revient à trop charger l'institution et finalement à en bloquer le fonctionnement. La nouvelle théorie du commerce international et la théorie de la croissance endogène ont insisté sur le rôle des infrastructures, de l'éducation de base, de la formation du capital humain, sur l'importance des secteurs à rendements croissants dans le processus de développement. L'OMC est-elle le lieu pertinent pour parler de ces questions? Inscire le développement à l'agenda des négociations commerciales, c'est mettre la question de la production et des contradictions productives des formations sociales nationales à l'ordre du jour d'une organisation qui a toujours privilégié l'optique de l'échange. Un système mercantile d'accès au marché n'est pas forcément compatible avec l'objectif du développement. Or, le cycle pour le développement depuis l'accord-cadre est une négociation purement mercantiliste.

L'Agenda pour le développement, en affirmant la primauté du développement économique, aurait dû signifier que les négociations présentes et à venir ne portent plus seulement sur les modalités de la négociation et de la libéralisation mais sur leurs finalités. La mise en avant du développement, comme objectif prioritaire, implique que chaque accord soit analysé à l'aune de son impact sur le développement économique des Etats et non de

(37) Les travaux de D. Rodrik démontrent que le développement et l'intégration réussie à l'économie mondiale dépendent de facteurs historiques, culturels et sociaux non reproductibles et non généralisables : cf. Daniel RODRIK, *The Global Governance of Trade. As If Development Really Mattered*, United Nations Development Programme, New York, oct. 2001 et *The New Global Economy and the Developing countries : Making Openness Work*, Overseas Development Council, Washington, 1999.

(38) Cf. Gérard KÉBABDJIAN, *Les Théories de l'économie politique internationale*, Seuil, Paris, 1999.

son impact sur le fonctionnement du système commercial multilatéral. On perçoit le renversement de perspective et de logique de la gouvernance du système commercial multilatéral induite par l'Agenda pour le développement (39). La libéralisation n'est plus la finalité des négociations, mais devient un moyen parmi d'autres, la finalité étant le développement économique. Or, l'OMC n'a rien à proposer en matière de développement, sauf à indiquer qu'il doit être durable, s'inscrivant en cela dans le sillage du paradigme de Rio selon lequel libre-échange et protection de l'environnement se soutiennent.

DE LA GOUVERNANCE DE L'OMC A LA GOUVERNANCE DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL

Les blocages que rencontrent les négociations commerciales multilatérales sont loin de se réduire à une question de nombre de participants ou d'erreurs de gestion de sessions de négociations. Nous avons vu que l'ordre du jour de ces négociations – le développement – met l'institution face à un dilemme qui semble pour l'instant difficilement surmontable. Cependant, au-delà d'un problème de gouvernance de l'institution, ces blocages ne sont-ils pas liés à l'évolution de la nature de la régulation du multilatéralisme commercial ?

Mise en perspective du multilatéralisme commercial

L'OMC retranscrit, au travers de son mode opératoire, des principales dispositions juridiques et de l'agenda des négociations, la division de l'économie mondiale en Etats nationaux et l'organisation du système commercial autour de leurs préférences collectives. L'une des fonctions historiques de l'Etat a été – et demeure – la gestion de la mise en concurrence de son espace économique et politique. Le multilatéralisme apparaît comme un mode de gestion du régime de la concurrence internationale contingent des modalités et domaines d'intervention de l'Etat. Ainsi, la vocation première du multilatéralisme est la gestion des concurrences interétatiques par l'internalisation des externalités négatives associées aux pratiques étatiques lorsque celles-ci affectent l'articulation entre le national et l'international. Le multilatéralisme commercial s'apparente à un nationalisme universaliste où chaque Etat tente de concilier engagements d'ouverture internationale et responsabilités de stabilisation socio-économique intérieure.

Dans un régime concurrentiel, les Etats cherchent à articuler deux stratégies vis-à-vis de l'international : protéger les structures économiques

(39) Chose que ne semble pas percevoir Eric Vergnaud en intitulant son article « La relance du processus de Doha : une étape importante pour la poursuite de la mondialisation », *Conjoncture PNB-Parisbas*, août 2004.

«nationales» des externalités concurrentielles extérieures et exploiter ces externalités pour impulser et/ou consolider une certaine ligne d'évolution structurelle. Dans une perspective juridique, Mattoo et Subramanian (40) montrent que les Accords de l'OMC renouvellent le dilemme entre autonomie nationale et discipline multilatérale. Compte tenu de l'évolution du régime de la concurrence durant ces deux dernières décennies, il est possible de qualifier le multilatéralisme actuel de compétitif : ce dernier repose sur les principes juridiques et normatifs traditionnels du multilatéralisme ; sa dimension compétitive peut être saisie au travers de l'introduction de dispositions relatives à la contestabilité des marchés dans les Accords de l'OMC.

Le multilatéralisme compétitif

La notion de multilatéralisme compétitif repose sur l'introduction, dans les Accords de l'OMC, de dispositions visant l'amélioration de la contestabilité des marchés nationaux (41). La théorie des marchés contestables estime que les pouvoirs publics doivent intervenir pour éviter la formation d'oligopoles ou de monopoles, mais également et surtout pour permettre, voire accroître, la concurrence potentielle. Cet aspect devient la source première de légitimation de l'action régulatrice publique. En effet, la théorie reconnaît que les marchés contestables ne semblent pas exister naturellement. Il est dès lors autorisé de penser que les autorités publiques doivent créer les conditions de la contestabilité en réduisant les contraintes financières, technologiques, juridiques, institutionnelles (brevets, normes sanitaires, techniques, labels) et stratégiques relatives à l'entrée et à la présence sur un marché.

Le passage d'une logique multilatérale à une autre s'explique par la transformation de la régulation étatique et du rapport des Etats aux groupes socio-économiques présents sur leur territoire (42). Le multilatéralisme compétitif serait l'expression internationaliste de ce que P. Cerny et J. Hirsch nomment l'Etat national concurrentiel (43). La transformation des régulations étatiques est une des dimensions majeures de la mon-

(40) Aaditya MATTOO/Arvind SUBRAMANIAN, «Regulatory Autonomy and Multilateral Discipline: the Dilemma and a Possible Solution», *Journal of International Economic Law*, vol. I, n° 2, mars 1998, pp. 303-322.

(41) Un marché est dit (parfaitement) contestable s'il est possible d'entrer et de sortir de ce marché sans subir (aucun) coût irrécupérable. La liberté d'entrée et de sortie sur un marché permet d'apprécier la concurrence potentielle dans des situations de concurrence imparfaite. Ainsi, les situations de monopole et d'oligopole, qui sont la norme des principaux secteurs transnationalisés, ne sont plus considérées comme anormales car la menace potentielle exercée par les entreprises du marché peut les faire évoluer.

(42) Mark PURCELL, «The State, Regulation, and Global Restructuring: Reasserting the Political in Political Economy», *Review of International Political Economy*, vol. IX, n° 2, été 2002, pp. 298-332.

(43) Philip CERNY, «Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization», *Government and Opposition*, n° 32, 1997, pp. 251-274; John HIRSCH, «Nation-State, International Regulation and the Question of Democracy», *Review of International Political Economy*, vol. II, n° 2, été 1995, pp. 267-284.

dialisation (44). Le régime commercial, encadré par une organisation interétatique, s'en trouve affecté. La configuration compétitive résulterait d'un basculement progressif, d'une part, vers les impératifs de compétitivité et de flexibilité comme moyen d'atteindre les objectifs de croissance et, d'autre part, vers la généralisation du principe concurrentiel comme mode de coordination et d'allocation des ressources. L'ouverture économique se trouve légitimée du fait de ses effets pro-concurrentiels et pro-compétitifs.

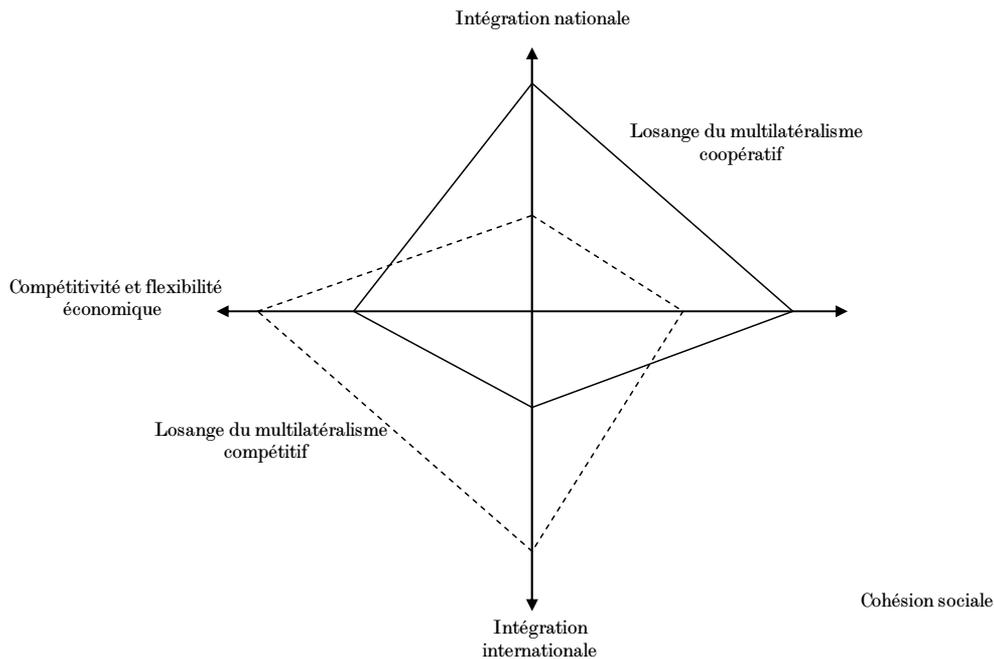
L'extension du domaine de compétence de l'OMC consolide le rôle des Etats en matière de contestabilité des marchés (45). Si le régime du GATT a correspondu à l'*embedded liberalism*, le régime de l'OMC correspond à un libéralisme désenchâssé. Cette évolution se traduit par une remise en cause de la logique coopérative (articulation des régimes nationaux et gestion des différences structurelles et institutionnelles) à laquelle se substitue une logique compétitive (harmonisation des régimes nationaux et gestion de la convergence institutionnelle). Le schéma suivant synthétise les principales composantes des deux configurations historiques du multilatéralisme : le multilatéralisme coopératif et le multilatéralisme compétitif. Si l'on admet, dans le sillage des travaux d'Alessina *et alii* (46), une relation dialectique entre intégration nationale et intégration internationale, un dilemme apparaît entre les deux processus. De même, toute politique économique a le souci d'articuler cohésion sociale et efficacité économique afin de garantir la reproduction du système. La politique économique résulte de et exprime un arbitrage entre ces deux objectifs et les groupes socio-économiques qui en bénéficient.

(44) Bob JESSOP, «Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post Fordist Political Economy», *Studies in Political Economy*, vol. XL, n° 4, print. 1993, pp. 7-39 et «Capitalism and its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance», *Review of International Political Economy*, vol. IV, n° 3, hiv. 1997, pp. 561-581.

(45) Alberto. B. ZAMPETTI/Pierre SAUVÉ (1996), «Onwards to Singapore: The International Constestability of Markets and the New Trade Agenda», *The World Economy*, vol. XIX, n° 3.

(46) Alberto ALESSINA/Enrico SPOLAORE/Romain WACZIARG, «Economic Integration and Political Disintegration», *American Economic Review*, vol. XC, n° 5, avr. 2000, pp. 1276-1296.

Les losanges des deux configurations historiques du multilatéralisme



Le régime commercial de l'OMC a compétence sur les politiques non commerciales, en particulier les différences dans les régimes de régulation : sécurité du consommateur et politique environnementale (normes sanitaires et phytosanitaires), aménagement du territoire rural et politique industrielle (les subventions), politiques d'immigration (les visas GATS et les négociations sur les mouvements physiques des prestataires de services). Par conséquent, ce n'est plus seulement l'accès aux marchés qui est à l'ordre du jour mais l'accès et la présence sur un marché dans des conditions non discriminantes pour les opérateurs étrangers. L'application de la clause du traitement national aux législations, qui est l'enjeu des négociations actuelles, est l'une des composantes du multilatéralisme compétitif. Elle aboutit à une confrontation des législations et normes nationales et constitue l'une des modalités institutionnelles de l'intégration des espaces économiques. Dans ce cadre, l'objectif n'est plus seulement l'obtention d'excédents commerciaux ou de soldes positifs, ce à quoi renvoie en partie la doctrine du «*mercantilisme éclairé*» (47). L'objectif dominant est désormais l'ouverture concurrentielle des espaces économiques au travers de modalités de régula-

(47) Selon P.R. Krugman, la doctrine du GATT serait un mercantilisme éclairé au sens où elle repose sur trois principes : i) les exportations sont un bien ; ii) les importations sont un mal ; iii) toutes choses étant égales par ailleurs, un accroissement simultané des exportations et des importations est un bien. Cf. Paul R. KRUGMAN, «*Does the New Trade Theory Require a New Trade Policy?*», *The World Economy*, vol. XV, n° 4, juil. 1992, pp. 423-441.

tion élaborées internationalement (48). Cet objectif fait que certaines spécificités nationales sont désormais négociées, ce qui conduit E. Cohen (49) à conclure qu'avec l'OMC on passe «*d'un univers marqué par les enjeux tarifaires et les quotas à un univers où sont en jeu des problèmes de concurrence, de diversité institutionnelle et de préservation de l'identité culturelle*», autrement dit un univers de confrontation des préférences de structure.

* *
*

Le bilan à retirer de dix années de régulation multilatérale de l'échange est mince. L'OMC, dernière-née des organisations internationales incarnant le monde post-Guerre froide et de la mondialisation, ne parvient pas à assumer ses fonctions. L'OMC étant une organisation interétatique, elle est marquée par les contradictions dans lesquelles sont pris ses membres.

On a souvent opposé la mondialisation à l'Etat. Or, le fait mondial n'a de validité théorique qu'en tant qu'il se définit par rapport à la réalité étatique. L'Organisation mondiale du commerce est aussi et avant toute chose une organisation nationale du commerce en fonction des préférences de structure de chaque Etat. Le système commercial multilatéral se trouve à la croisée des chemins : soit les Etats admettent la légitimité de préférences collectives et de structures, avec le risque d'une dérive protectionniste, sauf à orienter l'agenda vers la recherche des critères de légitimité et d'activation des préférences dans les négociations ; soit les Etats poursuivent la logique actuelle de confrontation des préférences avec la volonté de certains, sous couvert d'harmonisation, d'imposer leurs préférences.

(48) C'est dans ce sens qu'il convient de comprendre l'expression de R. Cox «*internationalisation de l'Etat*», qui signifie que des pans entiers des politiques publiques sont désormais négociés, régulés et normés au niveau international. Cf. Robert COX/Timothy SINCLAIR, *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

(49) Elie COHEN, *L'Ordre économique mondial. Essai sur les autorités de régulation*, Fayard, Paris, 2001.