

**LES ETATS-UNIS, L'EUROPE
ET LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES
ET AGRICOLES INTERNATIONALES
SOUS GEORGE W. BUSH¹**

PAR

SUSAN SECHLER²

ET

JOE GUINAN³

Quiconque s'intéresse à la politique commerciale doit constamment garder à l'esprit deux évidences fondamentales. Premièrement, les négociations commerciales présentent par définition un caractère politique, dans la mesure où elles visent à atteindre un équilibre stratégique entre des finalités commerciales et diplomatiques, d'une part, et entre le niveau national et international, d'autre part. De cette première évidence découle la seconde : ni les négociateurs commerciaux internationaux, ni l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'ont le pouvoir ou la légitimité nécessaires pour mener à bien avec un réel succès un cycle commercial universel. Un tel cycle, surtout si on le désigne – comme c'est le cas de l'actuel Cycle de Doha – comme «cycle du développement», doit être marqué par une profonde cohérence politique et favoriser la coopération entre les différentes institutions qui établissent les règles régissant l'économie mondiale. Cela nécessite d'adapter les politiques économiques et sociales aux contraintes subies par les gouvernements nationaux, tout en encourageant, au sein de ces politiques, les changements indispensables au bon fonctionnement d'un nouveau régime commercial. Autrement dit, les gouvernements dans leur ensemble se doivent d'être impliqués dans le processus, d'être globalement en accord avec ses finalités et de chercher réellement à utiliser à bon escient leur capital politique, chez eux comme à l'étranger, afin que le cycle commercial puisse être une véritable réussite.

Curieusement, alors que l'histoire récente du Cycle de Doha dans son ensemble et plus particulièrement la conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Hong Kong en décembre 2005 montrent que les gouvernements eux-mêmes n'ont pas compris ces évidences, les événements de l'année 2005 indiquent que les peuples commencent à les saisir. De fait, on se rappellera de 2005 comme de l'année où un nombre sans précédent de militants, de stars et de simples citoyens se sont mis à l'unisson pour appeler à ce que «la pauvreté appartienne au passé». Le chanteur pop et défenseur de l'Afrique Bono et les bienfaiteurs de l'humanité que sont Bill et Melinda Gates ont été désignés «personnalités de l'année» par *Time Magazine*. Cela montre bien que le besoin de s'attaquer à la pauvreté mondiale imprègne désormais les esprits, tant par obligation morale que par intérêt bien compris. Depuis le début du Cycle de Doha en novembre 2001, les négociations et leur couverture médiatique ont révélé une large acceptation de l'importance de relier les pauvres du monde entier à un marché mondial plus équitable. Et cette reconnaissance a transformé les idées reçues concernant la réduction de la pauvreté : ce ne sont pas une aide publique accrue ou la réduction de la dette qui permettront, seuls, d'atteindre ce but, mais un développement du commerce libéral, ainsi qu'une multitude d'autres efforts en vue d'aider les pays pauvres à pénétrer les marchés.

En seulement six années, depuis que des activistes avaient manifesté violemment contre l'OMC et la mondialisation à Seattle en 1999, une majorité d'entre eux semble avoir évolué vers le désir de voir les échanges commerciaux utilisés pour aider les populations et les nations à sortir de la pauvreté. Le grand public semble voir les choses de la même façon. Le sondage d'opinion effectué par le German Marshall Fund au Royaume-Uni, en France, en Allemagne, en Italie, en Pologne et aux Etats-Unis juste avant la conférence de Hong Kong a révélé que l'opinion publique en est arrivée à croire que le commerce peut être plus efficace

¹ Article traduit de l'américain par Caroline Contencin.

² Directrice du programme Commerce et développement au German Marshall Fund (Etats-Unis).

³ Chargé de mission pour le programme Commerce et développement au German Marshall Fund (Etats-Unis).

que l'aide au développement pour favoriser la croissance économique et permettre aux pays pauvres d'en bénéficier⁴.

La conférence ministérielle de Hong Kong a parfaitement reflété les deux évidences énoncées plus haut, mais pas les attentes que traduit un tel changement dans l'opinion des électeurs aux Etats-Unis et en Europe. Le désaccord grandissant entre les Etats-Unis et l'Union européenne sur l'agriculture se situe au cœur de l'échec de Hong Kong. Les relations économiques entre les deux puissances sont les plus importantes du monde – plus de mille milliards de dollars américains en investissements réciproques et plus de 500 milliards de dollars en commerce bilatéral annuel –, mais le désaccord actuel sur l'agriculture a semé la discorde dans une relation déjà marquée par des querelles ouvertes sur les organismes génétiquement modifiés, la banane, le bœuf et l'aide alimentaire⁵. Au cours des précédentes négociations commerciales, les Etats-Unis et l'Union européenne sont restés unis malgré leurs différences, fournissant ainsi le «*leadership*» et la clairvoyance nécessaires à l'avancée des négociations. A Hong Kong, leurs désaccords, principalement axés sur les questions agricoles, ont occupé le devant de la scène, rendant ainsi impossible toute discussion sur des sujets économiques considérés par la plupart des observateurs comme primordiaux, comme l'industrie, les services et le développement. En outre, du fait de leur discorde sur l'agriculture, aucune des deux puissances n'a été en mesure de se faire le «champion» de la lutte en faveur d'un système commercial plus juste et ouvert à tous.

Afin d'analyser cette situation, nous nous intéresserons dans un premier temps au Cycle de Doha comme cycle du développement, avant de tenter de comprendre comment l'agriculture est devenue la principale pierre d'achoppement.

DOHA ET LE DEVELOPPEMENT

Dès le Sommet de Doha (Qatar), les gouvernements se sont mis d'accord pour que cycle commercial lancé à cette occasion aboutisse à un accord libéralisant les échanges tout en aidant les économies des pays émergents à mieux tirer bénéfice de leurs efforts commerciaux. L'OMC a alors annoncé la mise en œuvre du «Programme de Doha pour le développement» et les gouvernements des Etats membres sont tombés d'accord sur un calendrier énonçant les objectifs de développement.

Diverses raisons ont poussé les Etats-Unis à ratifier l'accord ainsi conclu. Tout d'abord, celui-ci va dans le sens de leurs propres intérêts économiques. Si la rhétorique politique nationale prétend souvent que les Etats-Unis ont été les grands perdants en matière d'accords commerciaux, un récent article de Bernard Gordon montre au contraire que, au cours du dernier siècle, malgré d'importants changements dans la composition de leurs exportations et les nouveaux enjeux concurrentiels, les Etats-Unis ont maintenu fermement le chiffre – impressionnant – de 12-13% de part des exportations mondiales⁶. L'auteur explique que, dans la mesure où «près de 90% des exportations américaines vont, à proportion environ égales, vers les trois principales régions économiques du globe : l'Amérique du Nord, l'Asie du Sud-Est et l'Union européenne», les négociations sur la libéralisation du commerce mondial et la diminution des incitations pour les autres régions – comme l'Asie du Sud-Est –, en vue de créer des blocs commerciaux, se feraient largement au bénéfice des Etats-Unis. La Banque mondiale évalue à 300 milliards de dollars les profits annuels mondiaux qui pourraient résulter d'une libéralisation complète des biens marchands – c'est-à-dire l'agriculture et les

⁴ *Perspectives on Trade and Poverty Reduction : A Survey of Public Opinion*, The German Marshall Fund of the United States, Washington, 2005, disponible sur le site Internet www.gmfus.org/doc/Final%20Survey%20Report%201205.pdf.

⁵ Bruce STOKES, «Free Trade-Offs», *Foreign Policy*, mai-juin 2001.

⁶ Bernard K. GORDON, «A high-risk trade policy», *Foreign Affairs*, juil.-août 2003.

produits manufacturés, mais pas les services –, somme dont les pays riches bénéficieraient environ deux fois plus que les pays pauvres⁷.

De leur côté, les milieux d'affaires souhaitent que le Cycle de Doha soit un succès. De manière très convergente, les plus grands soutiens de l'administration américaine font des relations commerciales leur priorité. En 2005, plusieurs groupes industriels parmi les premiers aux Etats-Unis, en Europe et en Asie ont émis des rapports qui en appelaient aux gouvernements afin que ces derniers fassent en sorte que le Cycle de Doha aboutisse. Car libéraliser les échanges commerciaux avec les pays émergents et en favoriser le développement économique est le seul moyen d'augmenter les débouchés pour les produits agricoles, mais pas seulement, des pays riches sur le long terme. Beaucoup d'entreprises estiment que les marchés européens et nord-américains sont saturés et, de ce fait, ont besoin d'accéder à de nouveaux consommateurs et à des opportunités d'investissements sur des marchés pour le moment protégés par des barrières tarifaires élevées et/ou dotés d'infrastructures commerciales déficientes du fait de leur pauvreté.

De plus, l'échec des multiples tentatives en vue de lancer un sommet du commerce reposant uniquement sur la libéralisation a poussé les Etats-Unis à accepter cet agenda du développement. Les manifestants anti-mondialisation ont accusé l'OMC d'être un instrument au service des intérêts des pays riches, au sein duquel les pays en voie de développement n'avaient guère, sinon pas de rôle à jouer. Un cycle du développement permettrait d'inverser cette vision et de ramener les pays pauvres à la table des négociations.

En troisième lieu, les dirigeants américains ont longtemps insisté sur le fait que le bien-être et la sécurité collectifs seraient améliorés par des relations commerciales plus ouvertes entre les nations. Le Cycle a été lancé quelques mois seulement après les attaques du 11 septembre 2001. Les Etats-Unis ont alors ressenti le besoin d'avoir des amis plus nombreux parmi les pays en voie de développement. Dans cette perspective, c'était une bonne base de départ pour eux que d'être perçus comme «la» puissance œuvrant pour réduire les énormes inégalités de richesse et de pouvoir qui existent entre les nations. Les efforts classiques en faveur du développement n'avaient pas comblé ces écarts; les agences de développement n'avaient ni les moyens financiers ni le pouvoir de changer les systèmes qui devaient l'être, qu'ils soient locaux ou qu'ils relèvent de la gouvernance mondiale. Accomplir des progrès notables exigeait une politique du développement s'inscrivant dans la ligne du «courant dominant» des politiques commerciales – et plus largement des politiques économiques – et de les sortir de ce ghetto que sont les politiques d'assistanat.

Toutefois, l'histoire du Cycle suggère que les Etats-Unis n'ont pas pleinement compris les deux évidences énoncées au début de cet article. Ils ont oublié l'importante raison pour laquelle ils avaient ratifié le programme de Doha et commencé à faire passer des considérations commerciales triviales avant toute autre finalité. Ils n'ont pas non plus mesuré pleinement la préparation intellectuelle et politique indispensable pour mettre en place un cycle du développement. Ils n'ont pas fait les efforts nécessaires pour rechercher le parallélisme entre le commerce et d'autres domaines politiques, afin de proposer un cycle du développement plus intégré. Personne aux Etats-Unis n'a su planifier l'assistance nécessaire à ceux qui ont de fortes chances de pâtir de ces changements, que ce soit aux Etats-Unis mêmes ou dans les pays en voie de développement. L'administration américaine a échoué à préparer le terrain auprès de son propre électorat, se privant ainsi du soutien politique dont ils avaient besoin. Elle n'a pas non plus sensibilisé ses élites politiques et l'opinion publique aux avantages et aux difficultés escomptés.

Et des échecs similaires ont été commis de l'autre côté de l'Atlantique.

⁷ Kym ANDERSON / Will MARTIN, «Agriculture, trade reform, and the Doha Agenda», in Kym ANDERSON / Will MARTIN (dir.), *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Banque mondiale, Washington, 2006, p. 11 : «on estime que libéraliser la totalité du commerce de marchandises et éliminer les subventions agricoles améliorerait le bien-être de la population mondiale d'environ 300 milliards de dollars par an dès 2015. Des profits supplémentaires proviendraient de tous les effets sur la productivité qui seraient engendrés par une telle réforme».

L'AGRICULTURE ET L'OMC

Dans ce contexte, comment l'agriculture a-t-elle émergé comme un enjeu essentiel à Hong Kong? Ramener les pays émergents à la table des négociations a conduit à accepter de mettre l'agriculture au premier plan dans le Cycle de Doha. L'ancêtre de l'OMC, le GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), avait adopté des règles de libéralisation du commerce agricole, mais celle-ci avait été, dans les faits, très limitée. Malgré l'énorme croissance du commerce agricole depuis la clôture, en 1994, du dernier cycle du GATT – le Cycle de l'Uruguay –, presque aucun Etat n'estime avoir beaucoup gagné et la plupart des pays en voie de développement ont le sentiment d'avoir été piégés en acceptant de s'atteler aux priorités des pays riches en échange de la promesse d'un «règlement» postérieur de la question du commerce agricole. Ce sentiment n'a fait que se renforcer lorsque, à la fin de l'*Uruguay Round*, les Etats-Unis comme l'Union européenne ont augmenté leurs subventions agricoles internes, tandis que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont imposé aux pays en voie de développement la libéralisation de leurs économies, en soumettant leurs prêts à cette condition. D'où la méfiance des pays en voie de développement et leur exigence de voir s'ouvrir les nouvelles négociations sur le thème de l'agriculture.

L'agriculture est d'une importance vitale pour les économies des pays à revenu moyen, comme le Brésil. Mettre ce sujet au premier plan des négociations a satisfait les demandes d'une alliance des pays émergents exportateurs de produits agricoles – le G20 – assez nombreux pour véritablement peser au sein de l'OMC. Ces pays ont maintenu qu'il n'y aurait aucune avancée concernant les produits manufacturés et les services tant que ne serait pas réglée la question agricole. Une attitude qui convenait également aux pays les plus pauvres, où l'agriculture représente à peu près la moitié du produit intérieur brut et jusqu'à 70% de l'emploi. Pour un continent comme l'Afrique, qui compte le plus grand pourcentage de populations souffrant de la faim et où la consommation de calories par personne a diminué au cours de la dernière décennie, toute tentative raisonnable de développement doit commencer par l'agriculture.

Pour les Etats-Unis ou l'Union européenne, l'agriculture n'est pas un enjeu économique vital, mais c'est une question lourde de sens sur le plan émotionnel, chargée de nostalgie pour un passé plus pur, plus simple. Que ce soit aux Etats-Unis ou dans l'Union européenne, les «fermiers» sont des icônes nationales; ils forment une toute petite minorité, soutenue par les aides gouvernementales et par des partis politiques figés et puissants. Ce soutien a produit des systèmes de paiement avec des cadres profondément complexes de subventions, tarifs douaniers, taxes, quotas et autres indices. Il est difficile de remettre en cause les programmes agricoles, que ce soit dans les négociations commerciales nationales ou internationales, en raison de leur grande complexité.

Placer les politiques agricoles au premier rang des priorités de l'agenda de Doha met à mal les relations entre les Etats-Unis et l'Union européenne, car c'est mettre le doigt précisément sur le domaine dans lequel les deux grands sont le plus fortement en désaccord. Jusqu'ici, peu de spécialistes de politique extérieure, économique ou commerciale ont su mesurer l'importance du défi politique et intellectuel posé par les questions agricoles pour parvenir à construire un consensus autour de l'idée de réforme du système.

LA CONFERENCE DE HONG KONG

Les résultats obtenus à Hong Kong sont un résumé de ce qui, jusqu'à présent, a échoué dans toute la négociation. Les aides à l'exportation – la rémunération des agriculteurs par leur gouvernement afin qu'ils puissent mettre leurs produits sur le marché mondial à moindre coût que leur coût de production, sans pour autant être déficitaires – correspondent quasiment à la définition de l'expression «commerce faussé». Elles séparent, d'un côté, la quantité et la qualité de la production et, de l'autre, les considérations liées aux coûts

de production, aux prix du marché et à la demande. Cette frontière travestit totalement la loi de l'offre et de la demande, pierre angulaire du fonctionnement du marché. Grâce à ces subventions, les producteurs des pays riches peuvent vendre leurs produits moins cher que les agriculteurs des pays pauvres, parfois même jusque sur leur propre sol. Le soutien de l'Union européenne à l'agriculture repose essentiellement sur des aides à l'exportation combinées à des tarifs douaniers importants, tandis que les Etats-Unis ont plus volontiers recours à des aides pécuniaires directes aux agriculteurs.

Les raisons de l'échec

Plus en amont dans les négociations, l'Europe avait concédé qu'il devait dès que possible être mis un terme à ses aides à l'exportation. Ne restait à Hong-Kong qu'à fixer la date. Peter Mandelson, Commissaire européen au commerce, ne s'est pas vu accorder beaucoup de marge de manœuvre : dans la plupart des réunions, il était surveillé de près par le *lobby* agricole européen, conduit par la France, dont les agriculteurs reçoivent 21% de toutes les subventions agricoles européennes dans le cadre de la Politique agricole commune. Deux jours avant la clôture de la conférence ministérielle, les dirigeants européens, de retour chez eux, sont convenus d'un budget qui maintient le niveau actuel de toutes les aides agricoles, y compris les aides à l'exportation et ce jusqu'en 2013. Mandelson s'est alors lancé dans le marathon de la session de clôture tout en sachant que sa proposition de supprimer les aides à l'exportation en 2013 était, de fait, sa dernière offre. Par chance, le Brésil et quelques autres nations ont renoncé, non sans réticence, à leur opposition. Et la conférence de Hong Kong s'est finalement terminée ainsi sur «un accord».

Les *lobbies* agricoles nord-américains, dont l'intérêt est de continuer à bénéficier de leurs subventions, ont mis tout autant de pression sur la délégation des Etats-Unis. Les produits agricoles y sont pour la plupart soumis à des tarifs douaniers très bas, ce qui a permis aux négociateurs américains de demander à l'Europe de réduire nettement les siens. Dans l'esprit de Washington, les agriculteurs américains ne bénéficiant pas de subventions – notamment les producteurs de fruits et légumes – seraient tellement enthousiasmés par la perspective de la baisse des taxes douanières que cela créerait une dynamique politique suffisante pour venir à bout de la colère des agriculteurs défavorisés par les nouvelles mesures. Et cette dynamique aurait permis au Congrès de tracer les lignes de sa refonte des subventions dans son prochain projet de loi agricole (*Farm Bill*) en 2007. Sur le papier, cet espoir n'est pas irréaliste, puisque des projections économiques montrent que les agriculteurs américains réaliseraient au total des bénéfices considérables grâce à la libéralisation. Toutefois, dans les faits, les agriculteurs n'accordent pas beaucoup de crédit aux études économiques. Pendant la conférence ministérielle, les représentants des agriculteurs au Congrès ont presque obtenu de faire passer un budget verrouillant les subventions agricoles à leur niveau actuel jusqu'en 2011. Finalement, l'accord conclu à Hong Kong – en substance, ne rien faire pendant très longtemps – illustre parfaitement le non-sens d'avoir des négociateurs commerciaux attelés apparemment à une tâche – libéraliser le commerce –, tandis que les gouvernements, dans leurs pays, travaillent à quelque chose de totalement différent – maintenir le *statu quo*. Dans le cas qui nous intéresse, les termes de l'accord ont été dictés publiquement par une logique nationale contraire aux objectifs des négociations.

Les résultats de Hong Kong

En définitive, Hong Kong n'a fait qu'entériner l'immobilisme.

Outre le fait de fixer à 2013 la date de suppression des aides européennes à l'exportation, la résolution finale de Hong Kong a exigé l'élimination des soutiens américains à l'exportation du coton d'ici fin 2006. C'est à peine un pas en avant, puisqu'une proposition de loi allant précisément dans ce sens était déjà en cours d'examen au sein du Congrès américain. Cette proposition de loi a été faite en réaction à un règlement de conflit à l'OMC : le Brésil avait accusé les Etats-Unis de violer les règles de l'organisation à travers leur programme de soutien au secteur du coton. Soulignons que cette proposition de loi ne dissocie pas les bénéfices reçus au titre du programme pour le coton des quantités de production, comme l'a fait l'Union européenne à travers son programme d'allocation directe de sommes. On effectue

cette dissociation afin que les aides gouvernementales n'affectent pas le commerce – par opposition au commerce faussé – en brisant le lien qui existe entre l'aide aux agriculteurs et leur décision de produire et vendre des produits agricoles. Des pays exportateurs de coton ouest-africains, tels que le Mali, le Burkina Faso, le Bénin et le Tchad, œuvrent en ce sens depuis l'échec du Sommet de Cancún en 2003. Ce petit geste aurait été très rentable pour les Etats-Unis en terme de crédibilité, mais Washington ne l'a pas fait.

En contrepartie du maintien du montant de ses aides à l'exportation et de ses tarifs douaniers jusqu'en 2013, l'Union européenne a obtenu des Etats-Unis qu'ils s'engagent dans son programme préférentiel «Tout sauf les armes» (TSA), qui accorde désormais aux cinquante pays les plus pauvres un accès au marché européen sans taxe et sans quota pour tout ce qui exclut les armes. La préservation et l'extension, en bloc, du système des préférences a peu de chance d'aiguillonner le développement, mais sans autre stratégie sur la table des négociations, les organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres ont accepté cette solution, appliquant ainsi le proverbe *«mieux vaut tenir que courir»*. Cependant, il s'agit d'un triste compromis en comparaison des promesses faites à Doha. Cela n'encourage pas les pays en voie de développement à améliorer leurs avantages compétitifs ni à engager les réformes économiques dont ils ont désespérément besoin, y compris le fait de diminuer leurs propres tarifs douaniers et d'accroître les échanges commerciaux entre eux – des échanges d'où pourraient provenir, d'après les études, les gains économiques les plus importants pour ces pays. Et, comme davantage de pays pauvres sont en mesure de tirer parti des programmes préférentiels, leur valeur s'érode. A cet égard, Ousmane Badiane, de l'International Food Policy Research Institute (IFPRI) fait observer que *«les préférences commerciales n'ont pas bénéficié aux économies africaines, ne les ont pas dédommagées pour l'impact négatif du protectionnisme global et il semble peu probable qu'à l'avenir elles le fassent»*⁸.

Même cet avantage minime à octroyer aux pays les plus pauvres aurait été une concession trop importante à avouer à l'électorat américain. Avant que les Etats-Unis n'acceptent de participer au programme TSA, le représentant pour le commerce des Etats-Unis, Rob Portman, a voulu exempter de cet accord 3% de leurs tarifs douaniers, parmi lesquels ceux du sucre, une des cultures les plus importantes des pays en voie de développement. Et beaucoup s'attendent à ce qu'on se serve d'autres exemptions de ce type pour barrer l'accès au marché de produits textiles en provenance des pays en voie de développement. Selon un porte-parole du gouvernement américain, les Etats-Unis redoutaient une explosion des importations en provenance du Bangladesh et du Cambodge – pourtant, on aurait pu s'attendre à ce que cette éventualité soit justement l'un des buts recherchés au cours d'un sommet pour le développement. A Hong Kong, on n'a pas même abordé la question d'initiatives plus spécifiques telles que «l'aide à l'appui des échanges» (*aid for trade*). Là encore, on aurait pu s'attendre à ce que de telles initiatives fassent partie intégrante d'un sommet pour le développement. Le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, a été invité à former un nouveau groupe de travail en vue d'émettre des recommandations à ce sujet.

Les négociateurs présents à Hong Kong se sont également mis d'accord pour se rencontrer au cours d'une série de mini-conférences ministérielles en vue d'élaborer un projet détaillé, incluant des projections chiffrées précises pour la réduction des tarifs et des subventions agricoles, avant la fin du mois d'avril 2006. Il sera indispensable de s'en tenir à cet agenda, sachant que le Cycle dans son ensemble doit être conclu avant le 1^{er} juillet 2007. Quelques observateurs pensent qu'il sera possible de faire en six mois ce que les négociateurs n'ont pas été capables d'accomplir en quatre ans. Cependant, le résultat risque fortement de n'être qu'un «accord vide», ce qui serait particulièrement préjudiciable pour le gouvernement

⁸ Ousmane BADIANE, «Agricultural trade liberalization under Doha : the risks facing African countries», communication présentée à un groupe de travail sur la libéralisation du commerce agricole et les pays les moins avancés, Université Wageningen, Pays-Bas, 2-3 déc. 2004.

américain, dont le soutien de son électorat dépend en grande partie d'un succès dans les négociations.

LA SPECIFICITE DE DOHA : LA DEMOCRATISATION

Le Cycle de Doha est un terrain vierge tant pour l'OMC que pour les négociateurs nationaux, tant il se distingue de ses prédécesseurs. Cela peut expliquer en partie pourquoi les Etats-Unis, parmi d'autres, semblent avoir perdu pied.

En premier lieu, entre le premier cycle du GATT en 1947 et le lancement du Cycle de Doha en 2001, le nombre de pays participant aux négociations sur le commerce mondial a été multiplié par six environ, avec l'inclusion de nombreux pays en voie de développement. En second lieu, la méthode a grandement évolué. Dans les précédents cycles, des accords individuels étaient uniquement signés par un nombre limité de pays. On parvenait à une entente par une majorité des deux tiers des votes, dans un processus au cours duquel l'accord était élaboré par les grandes puissances commerciales, puis proposé à la signature à d'autres pays particuliers. Le dernier cycle du GATT a introduit l'«engagement unique» (*single undertaking*). Sous ce régime, les pays en voie de développement ne sont plus relégués au second rang : la prise en compte de leurs préoccupations est nécessaire à l'obtention d'un accord. La création de l'OMC a ainsi répondu à l'objectif de combler l'immense déséquilibre de pouvoir économique existant entre les pays développés et les pays en voie de développement, en accordant à chaque pays membre, du moins en théorie, le même poids. Du fait de ces évolutions, les négociateurs ne peuvent plus revenir à l'ancienne approche, qui voulait que les décisions soient prises par un «club» de pays développés et, ce, dans le plus grand secret. Les débats se sont désormais démocratisés. Cependant, les négociateurs ne semblent pas avoir pris toute la mesure de ces changements radicaux et semblent fortement récalcitrants à prendre pour acquis l'«esprit démocratique» qui entoure les négociations. Les Etats-Unis en particulier mettent toutes les chances de succès de leur côté en poussant l'Union européenne à aller dans le sens de la libéralisation de l'agriculture. Ils ont été sourds aux nombreux signaux démontrant que cela n'était tout simplement pas possible. Ils n'ont pas fait les efforts nécessaires pour rendre le projet acceptable aux yeux des pays en voie de développement, afin de les rallier, eux ou des ONG telles qu'Oxfam, à leur cause. Ils n'ont pas travaillé à rendre les négociations plus transparentes ou à accroître la taille de leur délégation en vue de permettre une participation officielle plus importante des organisations de la société civile autres que celles liées au monde des affaires. Ils sont allés jusqu'à s'aliéner stratégiquement leurs alliés économiques et politiques les plus puissants sur des sujets représentant des «broutilles» pour l'économie américaine, mais pouvant être d'une importance économique capitale pour les pays en voie de développement.

Il serait toujours possible pour l'Europe et les Etats-Unis de mettre un terme à Doha en s'alliant – d'une façon ou d'une autre – et en appuyant de tout leur poids pour imposer un accord qui serait adouci par des ententes particulières avec ceux des pays pauvres qui seront également bénéficiaires du *statu quo*. Cependant, cela signifierait que les Etats-Unis et l'Europe manqueraient tous deux l'occasion de diriger le monde sur la base d'un système commercial et financier gouverné par la loi du marché et de faire progresser les normes et valeurs démocratiques dont tous deux se disent les fervents défenseurs. Compte tenu de la récente remise en question de leur *leadership* mondial, les Etats-Unis peuvent difficilement se permettre d'être vus une fois de plus comme échouant à mettre leur puissance au service de la promotion du bien mondial – un échec que l'Union européenne ne peut également pas se permettre.

* *
*

L'OMC a été blâmée de toutes parts pour l'échec que connaît actuellement le Cycle de Doha. Lorsque son cycle inaugural s'achèvera, il lui serait profitable de procéder à des améliorations de sa structure et de sa procédure de fonctionnement. Cependant, ce n'est pas l'OMC qui a fait la promesse que Doha serait le «cycle du développement», mais les gouvernements nationaux, en particulier ceux des pays développés, au premier rang desquels les Etats-Unis et l'Union européenne. Ce sont ces derniers qui doivent prendre la tête d'une coalition d'Etats mettant en place les efforts nationaux nécessaires pour remettre Doha sur les rails.

Le fait que les Etats-Unis et l'Union européenne aient méconnu les deux vérités qui ouvrent cet article est au cœur de l'échec de Hong Kong. Les négociations commerciales peuvent certes être surchargées de détails techniques, mais elles constituent un processus essentiellement politique. Les négociateurs ont besoin d'un large soutien, de tous bords, dans leurs propres pays, afin d'être en mesure de faire des offres représentant de faibles pertes économiques à court terme, mais d'importants gains sur le long terme, que ce soit du point de vue économique, politique ou stratégique. Sans un tel soutien, non seulement le système demeurera injuste pour les pays les plus pauvres, mais en outre il continuera à engendrer des frustrations plutôt que de promouvoir les objectifs commerciaux et diplomatiques qui sont essentiels dans un monde en rapide intégration.

Pour les Etats-Unis, la seule option possible à court ou à long terme est de scrupuleusement et systématiquement faire leur la nouvelle démocratie balbutiante qui perturbe les négociations commerciales – comme de nombreux autres aspects de la gouvernance globale – et de l'utiliser dans le but de bouleverser les dynamiques, d'apporter de nouvelles idées et instructions et de convertir leur propre électorat à l'idée selon laquelle les marchés doivent être plus ouverts. Un agenda restreint et une faible participation étaient commodes du temps où ce qui était décidé dans des négociations commerciales n'avait pas de réelle portée pour le citoyen de base, pour les législations nationales ou pour les politiques intérieures et était de moindre importance pour l'électorat national et même pour l'avenir de notre monde. Cependant, actuellement, le sort de Doha et du système commercial multilatéral est trop primordial pour être laissé aux mains des négociateurs commerciaux, des agriculteurs lobbyistes et des bureaucrates du développement.

Pour permettre une participation significative du grand public, il est nécessaire d'avoir plus – et non pas moins – de transparence sur l'agriculture, le commerce, les politiques de développement et davantage de lisibilité quant à leur impact. Vouloir cacher au public des informations et maintenir le processus fermé est peu judicieux. De plus en plus d'électeurs souhaitent que le commerce participe à la promotion de la croissance économique et à la réduction de la pauvreté et ne comprennent pas pourquoi tel ne serait pas le cas. Prêts à devenir une véritable force électorale, ils peuvent participer aux négociations elles-mêmes, mais aussi constituer une base de soutien lorsque des accords commerciaux sont soumis à approbation au niveau national. Ils pourraient également aider les Etats-Unis à mobiliser l'énergie politique nécessaire pour renforcer les agences de la gouvernance mondiale afin de répondre aux exigences complexes et évolutives d'un monde globalisé.

Dans un discours prononcé récemment à l'Université Johns Hopkins, l'économiste du développement et Prix Nobel Amartya Sen a souligné le fait que réduire la corruption dans les pays en voie de développement par l'ouverture des marchés, ce qui permet un meilleur passage de l'information, serait une raison suffisante pour libéraliser, quand bien même aucun autre bénéfice économique n'en serait tiré⁹. Selon lui, alors que l'un des grands avantages de la démocratie est de soumettre les échecs politiques et institutionnels au scrutin populaire – une idée qu'Oxfam a largement contribué à faire accepter –, on remarque qu'il ne suffit pas de

⁹ Amartya SEN, «The foundations of democracy», discours prononcé à l'Université Johns Hopkins Paul H. Nitze of Advanced International Studies (Etats-Unis), 15-17 nov. 2005. Cf. également Amartya SEN, *Development as Freedom*, Knopf, New York, 1999.

soulever le problème au grand jour pour s'assurer que les bénéfices de la libéralisation sont largement répartis et que les difficultés qu'elle engendre sont atténuées. Reconnaisant que l'infrastructure du système de Bretton Woods, composée d'agences internationales en charge de la stabilité financière internationale et du développement économique et social, est devenue désuète, inébranlable et politiquement affaiblie, Amartya Sen a expliqué : *«alors que nous devons reconnaître l'importance des institutions démocratiques, celles-ci ne peuvent être considérées comme des dispositifs œuvrant de manière mécanique en faveur du développement. Leur utilisation est conditionnée par nos valeurs et principes et par l'utilisation que nous faisons des opportunités dont nous disposons en termes de liberté d'expression et de participation»*. En démocratie, souligne A. Sen, le fait de se trouver dans une impasse n'est pas une excuse pour jeter l'éponge, mais plutôt l'occasion de promouvoir des opportunités pour le *«raisonnement public»* – la recherche et la pensée créative, avec une participation aussi étendue que possible du grand public – et, partant, de travailler à résoudre les problèmes qui ont été identifiés.

Avec moins de six mois pour parvenir à ralentir le processus de libéralisation et à introduire des programmes de développement concrets au sein des négociations agricoles, les Etats-Unis doivent se concentrer, simultanément, sur deux types de tâches liées à de la *«résolution de problèmes»*.

Tout d'abord, ils doivent faire, dans le domaine de l' *«aide à l'appui des échanges»*, des propositions concrètes et réalistes en termes de ressources. Dans l'actuel climat de méfiance réciproque, il y a peu d'espoir que les Etats-Unis prennent la tête d'une coalition de pays développés fournissant un niveau d'aide adéquate pour permettre aux pays les plus pauvres de tirer parti d'un commerce plus libre. Pour pouvoir lier le commerce au développement, il est nécessaire d'intégrer les procédures et les personnes à l'intérieur et à l'extérieur de gouvernements qui sont aujourd'hui majoritairement en désaccord. Il faudra, pour les unifier, atténuer le caractère *«secret»* qui entoure traditionnellement les négociations commerciales et s'attaquer ouvertement aux questions qui ont jusqu'ici été soigneusement éludées au cours du Cycle de Doha. Que faire au sujet des grands perdants de l'*«érosion des préférences»*? Le chapitre de l'*«aide à l'appui des échanges»* peut-il être relié à un accord de l'OMC afin de venir en aide à ceux qui ne parviennent pas à tirer parti du Cycle de Doha? Comment garantir que l'aide améliore la gouvernance interne et les politiques nationales afin que les populations, sur le terrain, aient plus de chance d'en bénéficier? Existe-t-il des moyens plus innovants de mobiliser les ressources nécessaires pour l'effort de *«construction de capacités»* (*capacity-building*) nécessaire dans les pays les plus pauvres?

De plus, il est grand temps pour de nombreux électeurs américains de se saisir du débat sur la politique commerciale américaine, en commençant par les points laissés en suspens dans le Cycle de Doha, à savoir essentiellement, à ce stade crucial, l'agriculture et le textile. Une grande part de ce débat serait consacrée à développer un meilleur terrain d'entente entre les décideurs politiques, le monde économique et le grand public concernant l'établissement des priorités et l'influence qu'ont les préférences commerciales sur la politique étrangère américaine, sur le rôle des Etats-Unis dans le monde et sur leur économie. Les négociateurs commerciaux américains se sont concentrés sur la libéralisation des marchés, alors que la rhétorique politique interne dépeint les Etats-Unis comme la victime perpétuelle des négociations commerciales, malgré l'évidence accablante du contraire¹⁰.

Ouvrir le débat sur les évolutions du paysage politique et économique doit conduire à des résultats concrets et ne pas être une simple discussion de plus. Les autorités publiques doivent admettre qu'il y aura des gagnants et des perdants et faire en sorte que les politiques publiques

¹⁰ Des études récentes montrent que cinquante ans de libéralisation commerciale ont rapporté environ mille milliards de dollars par an à l'économie américaine. Cf. l'étude de Gary HUFBAUER de l'Institute of International Economics, citée par Carla A. HILLS, *«The Stakes of Doha»*, *Foreign Affairs*, déc. 2005.

prêtent attention aux perdants. Pour que l'opinion américaine soutienne la libéralisation commerciale, il est nécessaire que des discussions ouvertes aient lieu sur l'aide compensatoire au commerce, de même que sur la question des conséquences sociales engendrées par les délocalisations d'emploi. Au sujet de la politique agricole, les Etats-Unis pourraient vouloir s'inspirer de l'approche européenne du développement rural. On soutient que la politique agricole a une finalité plus large que la production de nourriture et de fibres et que les politiques de développement rural – définies au sens large comme les politiques garantissant le bien-être des communautés rurales, de l'environnement rural et des paysages – peuvent aider les pays à atteindre ces buts généraux.

Mettre ces problèmes difficiles à l'ordre du jour et parvenir à les résoudre à temps pour sauver le Cycle de Doha demandera des qualités de *leadership* au sommet de l'administration américaine. Le Cycle de l'Uruguay du GATT n'a pu se conclure que lorsque le directeur général Peter Sutherland a pu «court-circuiter» les ministres en charge du commerce pour parvenir à négocier directement avec les chefs d'Etat. Car les chefs d'Etat et de gouvernement peuvent faire appel à l'expertise et à l'opinion de l'ensemble de leur gouvernement, des agences internationales telles que la Banque mondiale, du secteur privé et de la société civile. Malheureusement, alors que le Cycle de Doha continue à prendre du retard sur l'agenda, les chances de voir se concrétiser une libéralisation courageuse et un véritable projet de développement s'amointrissent toutes deux. L'année 2006 sera marquée par des élections américaines de mi-mandat et une bataille pour le contrôle du Congrès. C'est à ce moment précis que les hommes politiques américains vont se concentrer sur les deux dernières années du mandat Bush et que le Président va devenir un «canard boiteux». Les deux dernières années du mandat présidentiel sont traditionnellement marquées par un manque de capital politique pour l'administration en place et par une bataille chaotique conduisant à la prochaine élection. C'est pendant cette période que l'Autorité pour la promotion du commerce et le projet de loi agricole américaine arriveront à échéance et devront être renouvelés, donnant de nouvelles cartes aux mains du Congrès, toujours plus anti-commerce, anti-multilatéralisme et fermement favorable aux subventions agricoles; ce qui rend improbable que ce cycle piteux connaisse une fin positive. En réalité, l'Administration Bush pourrait déjà commencer à couvrir ses arrières : alors que Portman a insisté sur le fait que Hong Kong avait maintenu le Cycle de Doha sur les rails, des rumeurs circulent selon lesquelles une impulsion nouvelle serait donnée aux Accords intégraux de libre-échange (*Free trade agreements*) au niveau bilatéral.

Cependant, il reste un long chemin à parcourir pour que le processus démocratique parvienne à rendre les objectifs économiques et de politique étrangère des Etats-Unis plus cohérents et à intégrer ces objectifs dans la politique intérieure américaine et dans l'esprit des Américains. Le processus démocratique en soi est souvent curatif : ainsi que l'a fait remarquer John Dewey, «*les gens soutiennent ce qu'ils ont contribué à créer*».