

OMC

Le blocage

Lancé à grand-peine à Doha en 2001 par l'Organisation mondiale du commerce, le cycle de négociations commerciales multilatérales actuellement en cours (dit « cycle du développement ») piétine, alors qu'il aurait dû être bouclé au début de 2005. Après l'échec retentissant du sommet de Cancun en septembre 2003, la conférence ministérielle fixée en décembre 2005 à Hong-Kong devait confirmer le déblocage amorcé en juillet 2004 à Genève. Celui-ci avait été obtenu grâce à une double concession de l'Union européenne, d'une part sur l'abandon de trois des sujets dits de Singapour (les investissements, les marchés publics et la concurrence, alors que la facilitation des échanges était en revanche maintenue dans la négociation) et d'autre part sur l'acceptation du principe d'élimination des subventions aux exportations agricoles. De l'aveu même du directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, un échec à Hong-Kong aurait rendu difficile, voire impossible, la reprise ultérieure des négociations. Condamnés à réus-

Les modalités des accords commerciaux régionaux

Les accords commerciaux régionaux (qui peuvent concerner des groupes de pays ou simplement des « couples » de pays) peuvent être notifiés à l'OMC soit au titre de l'article XXIV du GATT lorsque leur objectif est de mettre en place une zone de libre-échange ou une union douanière, soit au titre de la « clause d'habilitation » lorsqu'il s'agit de mettre en place un régime préférentiel entre PED. Les contraintes dictées par l'article XXIV sont plus fortes puisqu'elles imposent la suppression totale de la protection sur une part « substantielle des échanges » et le respect du principe de réciprocité. Lorsque la libéralisation concerne également le commerce des services, c'est l'article V de l'Accord général sur le commerce des services (General Agreement on Trade in Services, GATS) qui est invoqué.

sir, les négociateurs semblent être parvenus à maintenir le train sur les rails, mais les apparences ne trompent personne. Semi-échec ou semi-réussite, le jugement que l'on peut porter sur les résultats de la réunion est une question de point de vue. Toutefois, à la lumière des événements qui ont suivi, il ne fait aucun doute que, si les apparences sont sauves, rien n'a vraiment été résolu à Hong-Kong et que les chances de parvenir à un accord d'ici la fin de l'année sont bien minces.

Accord en trompe l'œil sur fond de désaccords persistants. Compte tenu de l'importance des désaccords qui opposaient les États-Unis, l'UE et les principaux pays émergents, les ambitions

Les pays en développement dans les négociations commerciales

Les 149 États membres de l'OMC se sont organisés en groupes plus ou moins formels, pour donner plus de poids à leurs arguments ou pour négocier entre eux et simplifier la recherche d'un compromis. Les PED appartiennent pour leur part à trois groupes :

- le G33, aussi connu sous le nom d'« Alliance pour les produits stratégiques et les mesures de sauvegarde », rassemble autour de l'Indonésie des PED comme Cuba, le Kenya, le Nigeria, la Turquie, le Pakistan et les Philippines, qui demandent à être exemptés d'engagements de réductions de droits de douane sur des produits « stratégiques » pour leurs agriculteurs ;
- le G20 – qui réunit autour du Brésil des pays émergents comme la Chine, l'Inde ou l'Afrique du Sud – s'est formé juste avant la conférence ministérielle de l'OMC à Cancun en septembre 2003 pour exiger la fin des subventions agricoles des pays riches ;
- le G90, qui rassemble les pays de l'Union africaine, les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les PMA.

Certains pays en développement appartiennent également au groupe de Cairns, aux côtés de pays industrialisés favorables à la libéralisation agricole comme l'Australie. C'est le cas de l'Argentine, de l'Afrique du Sud, de l'Indonésie ou encore de la Malaisie.

de la réunion de Hong-Kong avaient dû être réduites et le programme de travail recentré sur trois questions principales : la détermination d'une date pour l'élimination des subventions aux exportations agricoles, le règlement de la question du coton et la mise en place d'un accès totalement libre des marchés des pays développés aux produits des pays les moins avancés (PMA).

- *Des avancées concrètes mais modestes.* Au terme d'une semaine de conférence ministérielle, les négociateurs sont parvenus à obtenir quelques avancées, certes concrètes, mais timides, qui ne constituent pas un progrès spectaculaire par rapport aux prises de position de juillet 2004. Du point de vue des pays en développement (PED), il peut sembler préférable de procéder sans précipitation, afin d'éviter un accord bâclé qui serait contraire à leurs intérêts, mais les risques ne doivent pas être sous-estimés.

Un accord a été trouvé sur les trois points essentiels de l'ordre du jour. Tout d'abord, l'élimination des subventions aux exportations agricoles a été fixée à la fin de 2013. Cette date reste toutefois à confirmer, une fois définies les modalités qui permettront de supprimer parallèlement d'autres instruments d'aide à l'exportation, comme le crédit à l'exportation, par exemple. Deuxièmement, les pays industrialisés, et ceux des pays en développement qui le souhaiteraient, se sont engagés à accorder un accès en franchise de droits et de quotas à 97 % (et non pas 100 %) aux produits des PMA en 2008. Sur ce point-là encore, les PED sont déçus, puisque les engagements pris sont moins complets que dans le cadre de l'initiative européenne « Tout sauf les armes ». Enfin, le principe de l'élimination rapide des subventions aux exportations de coton d'ici fin 2006 est désormais acquis, mais les États-Unis n'ont pas pris d'engagements concrets sur les autres instruments de protection, notamment sur les soutiens domestiques

au coton. L'accord prévoit en outre un calendrier précis sur les modalités de réduction des droits de douane, fixée au 30 avril 2006, et la présentation des listes contenant les engagements des États, d'ici le 31 juillet 2006.

- *Confirmation des nouveaux rapports de force.* Au-delà de cet accord minimal, le principal résultat de cette réunion a sans doute été la confirmation de la capacité des PED à faire front commun et à tenir tête aux pays industrialisés. En effet, les stratégies d'alliances entre les principaux acteurs de la négociation, qui avaient déjà été mises en évidence à Cancun, se sont maintenues. Le G20 (voir encadré) est une fois de plus parvenu à fédérer l'ensemble du monde en développement et à rallier le G90 à sa cause en convainquant les pays pauvres de condamner le protectionnisme des pays industrialisés, et ce, en dépit des divergences d'intérêts qui existent entre des pays relativement avancés comme le Brésil et la Malaisie et les pays africains pauvres. De même, la réunion a confirmé le jeu habile de la Chine qui, au sein du G20, laisse le Brésil prendre l'initiative tout en conférant au groupe une certaine légitimité du seul fait de son appartenance.

L'après-Hong-Kong : la persistance des blocages ouvre la voie à d'autres initiatives. Le premier semestre 2006 devait être décisif, mais l'échéancier fixé à Hong-Kong n'a d'ores et déjà pu être respecté : la première date butoir (fin avril) a été repoussée à la fin du mois de juillet. Un tel report était prévisible, du fait du refus des grands pays émergents, en tête desquels le Brésil, de déposer une proposition sérieuse sur les droits de douane industriels. Les chances de parvenir à un accord d'ici à la fin de l'année, comme initialement prévu, s'amenuisent de jour en jour. Pourtant, la négociation est soumise à une échéance implicite, à savoir l'expiration en juillet 2007 de l'Autorité pour la promotion du commerce (la « voie rapide » ou *fast track*, désormais appelée *Trade Promotion Authority*,

Accords commerciaux régionaux en vigueur notifiés au GATT et à l'OMC (au 1^{er} mars 2006)

	Adhésions	Nouveaux accords	Total
GATT article XXIV (Accord de libre-échange)	4	120	124
GATT article XXIV (Union douanière)	5	6	11
Clause d'habilitation	1	21	22
GATS article V	2	34	36
<i>Total</i>	<i>12</i>	<i>181</i>	<i>193</i>

TPA), qui donne la possibilité au président des États-Unis de négocier des accords commerciaux puis de les soumettre en bloc au Congrès sans que ce dernier puisse y apporter des amendements. Comme le renouvellement de ce dispositif n'est pas garanti, les délais de ratification d'un éventuel accord imposent de conclure les négociations dans les premiers mois de 2007.

Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que nombre de pays soient de plus en plus tentés de reporter leur attention et leurs efforts sur des initiatives bilatérales ou régionales. Cette tendance n'est certes pas vraiment récente mais elle s'est nettement accélérée au cours des toutes dernières années : si 32 nouveaux accords ont été notifiés à l'OMC entre 1995 et 2000, 121 l'ont été entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} mars 2006. On compte 33 notifications en 2004 et 27 supplémentaires en 2005. Nombre de ces accords concernent des pays d'Europe du Sud (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Roumanie, Croatie, etc.) ou encore d'Asie centrale (Kazakhstan, Azerbaïdjan, Géorgie), qui s'engagent dans une logique d'intégration régionale et cherchent à normaliser leurs relations commerciales. Toutefois, les « champions » des accords bilatéraux sont sans conteste le Mexique, Singapour et, dans une moindre mesure, la Thaïlande (avec pour chacun plus de 10 accords notifiés à l'OMC). En outre, certains pays, qui se montraient traditionnellement favorables à une approche multilatérale, ont également succombé à la tentation régionale ; c'est notamment le cas du Japon et de la Corée du Sud.

L'échéance prochaine de la TPA n'est sans doute pas étrangère non plus à l'inflexion de la stratégie américaine en faveur du bilatéralisme : les États-Unis ont négocié à une vitesse record un accord de libre-échange avec l'Amérique centrale et ont engagé récemment des négociations avec la Malaisie et la Corée du Sud par exemple dans l'espoir d'aboutir à un accord dans le courant de l'année, et en toute hypothèse avant le 1^{er} juillet 2007.

Outre des notifications officielles auprès de l'OMC, qui reflètent l'aboutissement de négociations entamées il y a quelque temps déjà, de nombreux nouveaux chantiers ont également été ouverts (ou sont en passe de l'être) comme entre la Thaïlande et le Japon, ou l'UE et l'Association des nations du Sud-Est asiatique (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN).

Quels risques pour l'OMC et le système multilatéral ? Plusieurs risques pèsent sur le système multilatéral en cas d'échec du cycle de Doha : les distorsions actuelles de marché pourraient en effet se pérenniser et s'aggraver, le bilatéralisme, s'affirmer en lieu et place du multilatéralisme et enfin le mécanisme de règlement des différends, être mis à rude épreuve.

Premièrement, sans avancée sur le dossier agricole, les politiques de soutien à la production sous forme de subventions à l'exportation et de droits de douane ont toutes les chances de perdurer, et avec elles les distorsions de concurrence extraordinairement coûteuses.

Deuxièmement, s'il est vrai que les accords régionaux (ou bilatéraux) sont généralement plus ambitieux – et éventuellement plus efficaces – que les accords multilatéraux parce qu'il est plus aisé de s'entendre entre un nombre limité de partenaires, ces accords sont toutefois aussi générateurs de nombreux coûts. Tout d'abord, comme l'enseigne la théorie économique, limités géographiquement, ils présentent le risque de donner lieu à des détournements d'échanges coûteux qui peuvent se révéler plus onéreux que les effets bénéfiques de création d'échanges. En outre, ils placent généralement en position d'infériorité les partenaires les plus faibles dans la négociation, à savoir les PED. Enfin, la négociation d'accords régionaux ou bilatéraux est par définition plus exigeante en termes de ressources, tant financières que techniques, alors que celles-ci sont limitées dans les PED. Les accords régionaux ou bilatéraux ne peuvent être complémentaires d'un accord multilatéral que si ce dernier est lui-même suffisamment fort (Heydon 2006).

Troisièmement, en l'absence de nouvelles règles définies d'un commun accord par les États membres de l'OMC, c'est l'Organe de règlement des différends qui se retrouve tout puissant. Là encore, le risque n'est pas négligeable pour les PED de voir des décisions prises dans un sens qui ne sert pas nécessairement leurs intérêts. Plus globalement, il n'est sans doute pas souhaitable de voir l'ORD (et le droit jurisprudentiel) se substituer intégralement à la production de règles par le biais de la négociation multilatérale.

Enfin, même si d'aventure les États membres de l'OMC parvenaient à trouver des compromis

d'ici la fin de l'année 2006, les chances sont désormais bien minces que ce cycle contribue à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement et s'inscrive donc dans la logique initialement prévue : la dilution du mandat « de développement » fixé pour le cycle est peut-être la plus grande source d'inquiétude.

F. N.

Pour en savoir plus

Heydon, K. (2006), « After the WTO Hong Kong Ministerial Meeting : What is at Stake ? », *OECD Trade Policy Working paper*, n° 27, janvier, <www.oecd.org/dataoecd/51/40/35984888.pdf>.

Lermant, N. et C. Sarrazin (2006), « Les négociations à l'OMC : un regard d'ensemble après la conférence de Hong-Kong », *Les Notes bleues de Bercy*, n° 306, avril.

Mehta, P. et P. Kumar (2006), « WTO in 2006 : Looking Back to Move Ahead », *CUTS International Briefing Paper*, n° 1, janvier.

ONU Soixante ans

En 2005, l'ONU fêtait ses 60 ans. Ce devait être pour elle l'occasion de faire un bilan de ses actions et de poser les fondements d'un redémarrage. Kofi Annan, le secrétaire général, avait le projet ambitieux de réaliser enfin une réforme globale de l'Organisation. Le processus a été soigneusement préparé par un Groupe de personnalités de haut niveau, venues des quatre coins du monde, dont le Français Robert Badinter. En décembre 2004, ce groupe a remis son rapport. Le document est prudent et habile. Il explique longuement les transformations de la problématique de la sécurité, la nécessité d'une communauté mondiale mieux organisée. Les propositions concrètes sont soucieuses de réalisme. Ainsi, en ce qui concerne le Conseil de sécurité, aucun bouleversement n'est envisagé : les cinq membres permanents gardent leur siège et leur privilège (droit de veto) ; le rapport évoque seulement deux options d'augmentation du nombre des membres du Conseil (24 au lieu des 15 actuels), afin d'assurer à cet organe une meilleure représentativité géographique.

En 2005, le processus s'enlise. Des scandales – notamment celui des trafics financiers autour de l'opération « Pétrole contre nourriture » visant à aider l'Irak de Saddam Hussein – ont émergé sur la place publique, mettant en lumière les manipulations et la corruption de l'administration onusienne. Le prestigieux Kofi Annan est éclaboussé par les manœuvres de son fils, mêlé à des opérations douteuses. Ces affaires ne sauraient que décourager les efforts réformateurs : la bureaucratie onusienne est vouée aux mêmes vices que n'importe quelle autre !

Du 14 au 16 septembre 2005, s'est tenu à New York le Sommet du millénaire. La cérémonie a été grandiose et décevante. Au total, 146 chefs d'État et de gouvernement se sont succédé à la tribune. Chacun a avancé ses idées, tout de suite poussées de côté par celles de l'orateur suivant. Une déclaration finale (42 pages, 178 paragraphes) a laborieusement été mise sur pied. Les avancées significatives sont très peu nombreuses. Trois peuvent être soulignées :