Agriculture et développement : impasse à l'OMC

par **Tancrède Voituriez**

Tancrède Voituriez, économiste au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), est chercheur associé à l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) où il est directeur du programme « Gouvernance mondiale ». Ses travaux actuels s'attachent à la coopération internationale en matière de commerce et de développement.

Ce ne sont pas tant les questions des subventions et du protectionnisme agricoles, pourtant inlassablement mis en cause dans le débat international, que les contradictions inhérentes au cycle de négociations lui-même, qui sont responsables de l'échec des négociations de l'OMC à Genève. En rebaptisant cette négociation « cycle du développement » peu après son ouverture à Doha, on a tenté de lui donner une nouvelle rationalité, qui s'est avérée largement contre-productive.

politique étrangère

« Cette réunion a échoué. Les pays membres n'ont tout simplement pas pu surmonter leurs différences » annonçait Pascal Lamy le 29 juillet 2008, après plus d'une semaine de négociations à Genève sur la poursuite de la libéralisation des échanges commerciaux. Le directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ajoutait : « Les efforts intenses de tous les membres pour préciser les modalités [de libéralisation] du commerce des produits agricoles et non agricoles [en anglais « non agricultural market access, NAMA »] n'ont pas abouti. Beaucoup a été accompli. Des problèmes insolubles pendant des années ont trouvé une solution. Mais nous n'avons pas été capables de trouver un accord sur le mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) contre la hausse momentanée des importations agricoles. Et nous n'avons pas même abordé la question du coton »[1].

Le porte-parole de l'OMC, Keith Rockwell, ajoutait le lendemain, après une réunion du Comité de négociations commerciales rassemblant tous les États membres de l'Organisation : « toutes les délégations nationales

1. Conférence de presse de la réunion « mini-ministérielle » de juillet 2008 de l'OMC à Genève, voir <gaia.world-television.com/wto/20080721/meet08_webcasting_e.htm>.

expriment la même déception. Toutes estiment que les conséquences [de l'échec des négociations] seront les plus douloureuses pour les pays membres les plus pauvres. Toutes expriment le désir de préserver ce qui a été obtenu ces dix derniers jours et de s'en servir de base pour la poursuite des négociations durant les prochains mois ». Et K. Rockwell d'ajouter : « Tous les pays membres ont dit cela, ce qui est assez intéressant ».

Le plus intéressant est qu'un point de négociation technique – le MSS – ait fait échouer l'ensemble des négociations, quand 18 points (sur 20 selon Pascal Lamy) avaient semble-t-il déjà fait l'objet d'un consensus[2]. Ce ne sont pas tant les questions de subventions et du protectionnisme agricoles, inlassablement dénoncés, qui sont responsables de l'ajournement des discussions à Genève, que les contradictions inhérentes à un cycle de libéralisation rebaptisé cycle du « développement » peu après son inauguration à Doha en 2001. C'est le passage d'une rationalité procédurale qui dominait depuis la création du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), à une rationalité substantielle provoquée par l'irruption du « développement » dans l'agenda qui a rendu les négociations impossibles. L'absence de consensus sur l'existence d'un lien entre ouverture commerciale et développement d'une part, et sur la définition d'une clé de répartition des gains et des concessions entre pays développés et pays en développement de l'autre les ont conduites à l'impasse. La question agricole n'a fait que révéler les difficultés à utiliser une organisation à des fins pour lesquelles elle n'a pas été conçue – résoudre les questions de pauvreté et de juste répartition des gains produits par l'échange entre pays.

La rationalité procédurale de la négociation commerciale

Dans un article célèbre, l'économiste et prix Nobel Paul Krugman s'interroge sur les justifications économiques de l'OMC : « si les économistes gouvernaient le monde, écrit-il, il n'y aurait pas besoin d'une Organisation mondiale du commerce : [...] le libre-échange émergerait spontanément de la poursuite de l'intérêt national par chaque pays » (Krugman, 1997). En effet, précise-t-il, la théorie des avantages comparatifs rend la libéralisation bénéfique pour tout pays qui l'entreprend, que les autres pays libéralisent ou non leur propre commerce. Pourquoi faut-il alors créer une organisation qui contraint les pays à poursuivre leur propre bonheur ? « L'argument économique pourtant convaincant des gains associés à une libéralisation unilatérale est de peu de poids parmi les personnes qui comptent » ajoute-

2. Une recension exacte des points d'accord et de désaccord au dernier jour de la conférence par le journaliste Paul Blustein (2008) montre qu'en réalité le consensus sur les 18 points était conditionnel et fragile ; et que sur certains points il n'était sans doute pas véritablement atteint.

t-il. « Quiconque essaie de donner un sens aux négociations commerciales internationales se rend compte en définitive qu'elles obéissent aux règles mercantilistes selon lesquelles un accroissement des exportations – peu importe leur coût mesuré en opportunités perdues de produire ou d'exporter d'autres produits – est une victoire, et une augmentation des importations – peu importe les ressources que celles-ci libèrent pour d'autres usages – est une défaite. La théorie mercantiliste qui sous-tend implicitement les négociations ne fait aucun sens, quel que soit le niveau auquel on l'examine, elle est pourtant ce qui gouverne les politiques ».

À l'apparente absurdité économique des négociations internationales, qui voient chaque pays s'entêter à ignorer les bénéfices fondamentaux de l'échange – importer et consommer moins cher –, deux réponses ont été apportées. La première est celle de l'économie politique : les gouvernements connaissent les bienfaits de la libéralisation unilatérale mais ils sont « tenus » par les lobbies qui achètent une protection douanière contre la promesse d'un vote ou un financement de campagne électorale. En organisant la négociation sur le principe de l'échange réciproque de parts de marché (ou de baisses de droits de douane), l'OMC donne effectivement un poids politique aux exportateurs. Mais la logique n'est pas mercantiliste, elle relève de l'économie politique et de la poursuite de l'intérêt général par un gouvernement tiraillé entre celui-ci et son intérêt propre. Cette lecture de la négociation place la finalité du principe de réciprocité, fondement du GATT et de l'OMC, dans l'économie domestique elle-même. En prolongeant cette conception de la justification d'un accord multilatéral, Bernard M. Hoekman et Michel M. Kostecki voient dans l'Organisation un moyen de soustraire les gouvernements à leurs propres démons : « L'OMC est d'une certaine manière analogue à un mât auquel les gouvernements décident de s'attacher pour échapper aux chants des sirènes des groupes de pression. » (Hoekman et Kostecki, 2001).

La rationalité du GATT et de l'OMC est fondamentalement procédurale

La seconde réponse, classique depuis sa publication en 1999, étend les vertus des deux grands principes de l'OMC – réciprocité et non-discrimination. La conception de Kyle Bagwell et Robert W. Staiger (1999) réfute l'interprétation mercantiliste de P. Krugman, et avance au contraire 1) que le « poids » donné aux intérêts des exportateurs, associé au principe de réciprocité, concourt à accroître la richesse globale et 2) que le niveau de richesse ainsi atteint n'aurait pu l'être sans une procédure de négociation multilatérale. La rationalité du GATT/de l'OMC, fondée sur la baisse réciproque des droits de douane (ou « concessions tarifaires »), est donc fondamentalement procédurale.

L'argument de K. Bagwell et R.W. Staiger peut être exposé comme suit. On sait depuis Robert Torrens (1844) que les grands pays importateurs – capables d'influencer les cours mondiaux par leurs volumes d'importations – sont incités à mettre en place un droit de douane non nul, afin de réduire les volumes importés, et ce faisant, parce qu'ils sont un « grand » pays, de provoquer une baisse des cours. Celle-ci a pour avantage de transférer une partie du coût du protectionnisme du consommateur domestique vers l'exportateur étranger. Le consommateur continue en effet de payer plus cher ses produits (comparativement à une situation de libre-échange), mais le surcoût est moindre, comparativement au cas d'un petit pays dont le droit de douane ne fait pas baisser le cours mondial. La théorie des avantages comparatifs ne s'applique plus ici : elle ne concerne en effet que les « petits » pays.

En mettant en place un « tarif optimal », le grand pays modifie le prix relatif de ses importations et de ses exportations ; pour une même valeur d'exportations, ses dépenses d'importations baissent ; et il augmente sa richesse. Tout cela survient au détriment des exportateurs étrangers et du bien-être global : le gain du grand pays est en effet inférieur aux pertes enregistrées par les pays exportateurs, qui voient les prix mondiaux baisser. On peut supposer que le grand pays s'en moque…

Les choses changent lorsqu'existent plusieurs grands pays. Les droits de douane de l'un suscitent des représailles, sous forme de droits de douane, chez un autre. Les droits de douane s'accumulent, s'élèvent ; représailles après représailles, ils limitent les volumes importés et font s'effondrer les cours. Là où un seul pays gagnait en conservant égales ses exportations mais en réduisant ses importations, plusieurs grands pays commercent alors entre eux et se protègent, entraînant un bilan négatif, pour chacun et pour le monde. Chaque grand pays a intérêt à renoncer au protectionnisme, mais il ne peut le faire seul sous peine d'encourir des pertes – il paierait plus cher ses importations mais verrait ses recettes d'exportations inchangées en raison de l'obstination du grand pays partenaire à maintenir sa protection, et déprimer les cours des produits qu'il souhaite « manipuler ». Libéraliser est la meilleure politique et en même temps la plus improbable, chaque grand pays misant sur l'absence de coopération de l'autre. C'est la situation classique du dilemme du prisonnier. Une tierce partie est nécessaire pour garantir la coopération et accroître les gains à l'échange que chacun n'aurait pu obtenir sans son intervention. L'OMC est cette tierce partie, qui permet, promeut et rend la coopération contraignante par son Organe de règlement des différends.

L'argumentation de K. Bagwell et R.W. Staiger se termine ainsi : dans la poursuite de leur intérêt égoïste, les grands pays ouvrent leur marché en abaissant leurs droits de douane, en échange de concessions réciproques chez leurs grands pays partenaires qui, de même, acceptent de renoncer à leurs « super » droits de douane pour retrouver un niveau de prix relatif entre exportations et importations plus favorable à chacun. L'égoïsme reste le moteur de la libéralisation. Le jeu d'échange réciproque des concessions se poursuit jusqu'à épuisement des gains mutuels. La rationalité de l'OMC est en cela procédurale (réciprocité oblige) et « auto-appliquée » (*self-enforced*).

Kyle Bagwell et Robert W. Staiger soulignent qu'un certain protectionnisme peut persister en fin de négociation. La réciprocité dans l'échange des baisses de droit de douane ne conduit pas systématiquement au libre-échange. Mais s'il subsiste, le droit de douane est à un niveau tel qu'il se rapproche par ses effets d'un droit de douane dans un petit pays : il ne fait que transférer du bien-être depuis le consommateur vers le producteur *domestiques*, sans modifier le cours mondial – à ce titre, il n'est plus un enjeu de négociation multilatérale.

Dans cette économie du GATT et de l'OMC, la négociation multilatérale poursuit un objectif d'efficacité globale (restaurer un prix relatif des importations et des exportations favorable à chaque pays) ; il concerne d'abord et surtout les grands pays. L'échange réciproque de concessions tarifaires ne sert ni un objectif de croissance – le gain d'efficacité est statique et supposé immédiat ; il n'est pas à priori plus favorable à un pays qu'à un autre ; et il n'est pas conçu dans l'idée d'un état du monde particulier que devrait permettre d'atteindre la négociation à son terme : la procédure – la réciprocité – détermine à la fois les gains globaux et la répartition de ceux-ci entre pays. Chaque grand pays gagne à hauteur de ce qu'il concède ; et il peut conserver une certaine protection à des fins de redistribution interne.

Dans ce cadre, un pays incapable d'influencer les cours mondiaux n'est à priori pas concerné au premier chef : « [pour les petits pays], un accord multilatéral peut ne pas avoir grand-chose à offrir, à l'aune des gains d'efficacité qu'enregistrent les grands pays ; les gouvernements de ces petits pays mettent en effet en place des politiques commerciales unilatérales qui, quoique potentiellement restrictives aux échanges, sont néanmoins efficaces d'un point de vue international, car il est impossible qu'elles soient motivées par de quelconques considérations de transferts de coûts [du consommateur domestique vers l'exportateur étranger][3] ». « En somme,

3. R.W. Staiger (2006), p. 432.

le problème que les négociations internationales ont l'ambition de traiter pourrait bien ne pas être le problème de la majorité des pays en développement membres de l'OMC ». Et de conclure « un élément central du bénéfice des négociations commerciales pourrait échapper à ces pays ». Paradoxe ou ironie, ce sont les pays en développement (PED) qui sont supposés être les premiers bénéficiaires de la libéralisation dans le cycle actuel de négociation.

Le cycle du développement : vers une définition substantielle des gains à l'échange

Adoptée le 14 novembre 2001, la déclaration ministérielle de Doha fixe les grands objectifs du cycle de négociations toujours en cours faute d'accord. Intitulé à l'origine cycle de Doha, celui-ci a été rebaptisé « cycle du développement » du fait des ambitions inscrites en introduction de la déclaration[4], où les pays membres affirment :

1 « Nous sommes résolus [...] à poursuivre le processus de réforme et de libéralisation des politiques commerciales, faisant ainsi en sorte que le système joue pleinement son rôle pour ce qui est de favoriser la reprise, la croissance et le développement [...].

2 « Le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté. Nous reconnaissons la nécessité pour toutes nos populations de tirer parti des possibilités accrues et des gains de bien-être que le système commercial multilatéral génère. La majorité des membres de l'OMC sont des PED. Nous visons à mettre leurs besoins et leurs intérêts au centre du Programme de travail adopté dans la présente déclaration. [...] Nous continuerons à faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce mondial qui corresponde aux besoins de leur développement économique [...].

3 « Nous reconnaissons la vulnérabilité particulière des pays les moins avancés [PMA] et les difficultés structurelles spéciales qu'ils rencontrent dans l'économie mondiale. Nous sommes déterminés à remédier à la marginalisation des pays les moins avancés dans le commerce international et à améliorer leur participation effective au système commercial multilatéral. »

4. Panagariya (2002) note que la Déclaration ministérielle de Doha utilise les expressions « pays les moins développés » 29 fois, « pays en développement » 24 fois et « PMA » 19 fois.

Plusieurs difficultés surgissent de la finalité de « développement » assignée à la libéralisation commerciale[5]. La première, la plus triviale, est liée à la définition même des critères sur lesquels les pays doivent s'entendre afin d'établir si l'accord négocié est ou n'est pas « bon pour le développement ». Contrairement à la logique procédurale qui voyait la négociation s'interrompre après épuisement des gains mutuels à l'échange réciproque des baisses de droits de douane, l'idée est ici que des pays gagnent plus que d'autres – les PED. Curieusement, aucune définition des « pays en développement » n'est contenue dans les différents textes de l'OMC. Ainsi, peut se prétendre « en développement » tout pays qui le décide, sauf à être contesté par d'autres. Une organisation non gouvernementale (ONG) comme Oxfam par exemple défendra une définition très large des PED, quand d'autres suggéreront de distinguer les pays émergents des PMA (encadré 1). Cette imprécision a des effets majeurs dans les négociations et les argumentations des différents pays, notamment des pays riches. La délégation française s'est ainsi interrogée pour savoir s'il était juste que la réforme de la Politique agricole commune (PAC) profite davantage aux pays émergents exportateurs qu'aux PMA. Et elle s'est indignée en comprenant que les premiers bénéficiaires d'un accès accru au marché européen pourraient être les riches propriétaires terriens brésiliens ou sud-africains. Sans consensus sur la désignation des bénéficiaires, ni recours à la réciprocité pour organiser la négociation (les PED souhaitant s'y soustraire, arguant de leur droit à limiter leurs concessions « au nom du développement »), un accord est difficilement possible.

La finalité du « développement » est désormais assignée à la libéralisation commerciale

Le second problème substantiel est qu'alors que la plupart des économistes s'accordent à dire qu'il vaut mieux du commerce plutôt que pas de commerce[6], aucun énoncé à valeur scientifique comparable à la théorie des avantages comparatifs n'énonce ni ne prédit un lien théorique entre ouverture commerciale et développement, même avec une approche qui réduirait le développement à la croissance. Les théories de la croissance expliquent les déterminants de l'augmentation pour une nation d'un indicateur dit de « dimension », tels le produit national brut (PNB) ou le produit intérieur brut (PIB). L'épargne, l'investissement et le progrès

5. Le préambule de l'OMC reste plus évasif que la Déclaration de Doha et mentionne un objectif ultime de « développement durable » sans s'étendre davantage.
6. Littéralement, « some trade is better than autarky » selon la traduction très prudente, et mathématiquement exacte, de la théorie des avantages comparatifs par Samuelson (1939, 1962). Ce qui dans le contexte de l'époque signifiait : mieux vaut être les États-Unis que la Corée du Nord ou l'URSS, du strict point de vue de l'efficacité de la politique commerciale.

Encadré 1. Définition par l'OMC des « pays en développement » et des « pays les moins avancés »

« Pays développés » et « en développement »

Il n'existe pas de définition des pays « développés » et des pays « en développement » à l'OMC. Les membres annoncent eux-mêmes s'ils font partie des pays « développés » ou « en développement ». Cependant, les autres membres peuvent contester la décision, prise par un membre, de recourir aux dispositions prévues en faveur des pays en développement.

« Pays les moins avancés »

Pour l'OMC, les pays les moins avancés sont ceux qui ont été désignés comme tels par l'Organisation des Nations unies (ONU). Créée en 1971, cette qualification repose aujourd'hui sur trois critères : le revenu national, un indice d'actifs humains (Human Assets Index) et un indice de vulnérabilité économique. Dans sa dernière revue triennale (mars 2006), l'ONU établissait le critère de revenu à 745 dollars par tête. La liste établie par l'ONU compte actuellement 50 pays, dont 32 sont devenus à ce jour membres de l'OMC.

Source : OMC et CNUCED

technique ont été les premiers déterminants de la croissance identifiés par les économistes. Dans ses versions récentes, la théorie de la croissance intègre des facteurs supposés exogènes et rassemblés jusque-là sous le terme de « progrès technique » : investissement en capital physique, public, humain, apprentissage par la pratique, recherche et développement. La croissance est dite endogène au sens où elle ne dépend que des seuls comportements des agents et des variables macro-économiques, et non plus de la distribution du progrès technique entre pays et au cours du temps. Le commerce (sous forme d'importations ou d'exportations) ne figure pas, dans ces théories, parmi les variables explicatives de la croissance. La théorie de la croissance ne dit rien sur le commerce. Et la théorie du commerce ne dit rien sur la croissance[7].

Les études empiriques parent-elles aux lacunes de la théorie, fournissant la substance attendue derrière l'annonce d'un « cycle du développement » ? De nombreux modèles formalisant les échanges internationaux ont été construits depuis 15 ans pour évaluer *ex ante* les conséquences sur les prix ou les revenus des différents scénarios de libéralisation agricole envisagés dans le cycle de Doha au gré des brouillons d'accord produits par les présidents successifs du Comité des négociations sur l'agriculture

7. Certes, les avantages comparatifs prédisent un gain instantané à l'échange à quiconque renonce à ses droits de douane, mais ils ne disent rien sur les gains dynamiques et la croissance. Un gain instantané de bien-être (efficacité statique) ne se traduit pas nécessairement par un gain dynamique de productivité.

de l'OMC. La Banque mondiale a en particulier financé deux rapports importants, publiés avant la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong-Kong de décembre 2005, qui méritent l'attention.

Le premier, dû à Thomas W. Hertel et Alan L. Winters (2005), fournit des simulations de l'impact du cycle de Doha sur la pauvreté, insistant en particulier sur les gains attendus par les pays et populations en développement de la libéralisation du commerce agricole. Première conclusion : à moins d'un accord ambitieux, le cycle de Doha n'aura que peu d'impact sur les marchés et sur la pauvreté. Deuxième conclusion : dans l'hypothèse d'un accord ambitieux, « les impacts de court terme sur la pauvreté sont mitigés. Certains pays font face à un léger accroissement de la pauvreté, d'autres à une réduction plus ample ». Deux résultats complémentaires se dégagent ainsi : les politiques et institutions domestiques sont déterminantes pour l'effet de court terme de la libéralisation sur la pauvreté ; et l'essentiel des impacts positifs sur la pauvreté ne peut s'observer qu'à long terme, sous réserve d'un accroissement de la productivité. Pour que cet accroissement survienne, les auteurs préconisent de libéraliser les services et l'investissement, en sus du commerce sur les marchandises. Pour que les pays pauvres soient moins pauvres, il leur faut donc adopter le libre-échange complet.

Deux problèmes apparaissent immédiatement. Politiquement, la distribution des pertes et des gains dans le temps ne crée pas d'incitation immédiate à nouer un accord, celui-ci devant se traduire par des pertes immédiates pour certains pays en développement. Un homme politique voit les pertes immédiates pour son pays (les *loud losers*), et tentera de les réduire au besoin sans libéraliser. Et c'est bien contre ces pertes de court terme que l'Inde a mis son veto à la proposition américaine d'un mécanisme de sauvegarde trop contraignant pour qui souhaite se prémunir des dangers d'un afflux momentané d'importations. Enfin, à supposer que les prédictions de long terme des économistes puissent s'avérer exactes, quel pays acceptera d'aller au libre-échange complet pour les vérifier ?

Des pertes peuvent suivre immédiatement un accord, pour des gains de long terme

Peu d'hommes politiques sans doute. C'est ce que suggèrent les controverses qui ont accompagné le second rapport de la Banque mondiale, lui aussi publié pour « nourrir » la Conférence ministérielle de Hong-Kong. Édité par Kym Anderson et Will Martin (2005), ce rapport conclut que les gains de la libéralisation dans le cadre de Doha seront énormes (*huge*), qu'ils bénéficieront de manière disproportionnée aux PED, qu'ils s'obtiendront

d'abord par une libéralisation des subventions agricoles, et ce, au bénéfice possible des pauvres (*poverty could be reduced under Doha*). Ces conclusions sont remarquables pour deux raisons. La première est qu'elles donnent l'impression dérangeante que les auteurs vendent le cycle comme un orviétan, excipant des gains potentiels d'une libéralisation *complète* pour justifier la libéralisation *partielle* de Doha. La deuxième raison est que le détail des résultats démontre les ambiguïtés et les nuances des effets du cycle sur les PED, et en particulier sur les PMA. Certains pays pauvres gagnent, d'autres perdent, les gains sont modestes (entre 0,01 % et 0,4 % du PIB mondial dans les scénarios les plus réalistes) ; la moitié de ces gains proviendrait de la libéralisation des politiques commerciales des PED, ce qui signifie que même si le cycle de Doha devait échouer, la plupart des gains seraient encore accessibles à ces pays, puisque n'importe quel pays peut libéraliser ses importations, sans obligation. De telles nuances, qui font tout l'intérêt de l'étude, sont pourtant omises en conclusion, tout comme dans le communiqué de presse de la Banque mondiale. Et pour cause : elles confirment que le cycle de Doha ne sera pas systématiquement bon pour les PED, lesquels de surcroît pourraient se passer d'un accord multilatéral.

Des études plus micro-économiques expliquent et développent ces résultats manifestement contradictoires avec l'objectif du développement qui figure au fronton de la salle de négociations. Dans une revue détaillée des impacts estimés de la libéralisation du commerce agricole dans les PED, Sylvain Chabe-Ferret, Julien Gourdon, Mohamed Ali Marouani et Tancrède Voituriez (2009) distinguent deux types de libéralisation agricole. La libéralisation unilatérale, qui conduit un pays à baisser ses droits de douane et donc ses prix d'importation. Et la libéralisation multilatérale, dont on attend à l'inverse une hausse du prix de certains produits. Moins de protection et de subventions dans les pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) implique en effet plus d'importations de la part de ces pays, et donc un accroissement du prix mondial toutes choses égales par ailleurs.

Qu'elle prenne une forme unilatérale ou multilatérale, la libéralisation accroît ou détériore le bien-être d'un ménage selon qu'il est acheteur net ou vendeur net, et selon que, dans la foulée d'une modification des prix agricoles, les salaires montent ou baissent. On parle en général d'effet de court terme pour les prix, et de long terme pour les salaires. Une revue de la littérature sur l'estimation de ces deux impacts combinés de la libéralisation du commerce agricole dans les PED par S. Chabe-Ferret *et al.* (2009) apporte la confirmation que les pauvres peuvent être gagnants, mais qu'ils ne le sont pas systématiquement, et que dans certains cas, ce sont eux qui voient leur situation se détériorer en raison d'une baisse de leur salaire (tableau 1).

Tableau 1. L'impact de la libéralisation agricole sur les ménages dans la littérature

Auteurs	Pays	Produits	Impact
Effets de court terme *(prix)*			
Deaton (1989)	Thaïlande	Riz	Légère baisse de la pauvreté Baisse du revenu intermédiaire
Ravallion et van de Walle (1991)	Indonésie	Riz	Baisse de la pauvreté
Budd (1993)	Côte d'Ivoire	Riz	Baisse de la pauvreté
Porto (2004)	Argentine	Produits agricoles	Baisse de la pauvreté
Porto (2005)	Mexique	Maïs	Baisse de la pauvreté
Nicita (2005)	Mexique	Produits agricoles	Baisse de la pauvreté
Chabe-Ferret (2005)	Brésil	Maïs et riz	Baisse de la pauvreté
Benjamin et Deaton (1993)	Côte d'Ivoire	Café et cacao	Pas d'impact sur l'extrême pauvreté Baisse du revenu intermédiaire
Rapsomanikis et Sarris (2005)	Ghana	Cacao	Pas d'impact sur l'extrême pauvreté Baisse du revenu intermédiaire
Balat et Porto (2005)	Zambie	Coton	Hausse de la pauvreté
Effets de long terme *(prix et salaire)*			
Porto (2004)	Argentine	Produits agricoles et textiles	Hausse de la pauvreté
Porto (2005)	Mexique	Maïs	Hausse de la pauvreté
Nicita (2004)	Mexique	Produits agricoles et textiles	Baisse de la pauvreté Hausse des inégalités
Ianchovichina *et al.* (2001)	Mexique	Tous produits	Baisse légère de la pauvreté Hausse des inégalités
Arndt (2005)	Mozambique	Tous produits	Hausse de la pauvreté

Source : D'après Chabe-Ferret *et al.* (2009).

On pourrait appliquer ici une citation de Geoffrey J. Bannister et Kamau Thugge (2001) : « les réformes commerciales même les mieux conçues créent des gagnants et des perdants ». Le lien substantiel entre commerce agricole et développement, que l'on définisse le développement comme la croissance des pays du même nom ou la réduction de la pauvreté parmi ceux-ci, n'est fondé ni théoriquement ni empiriquement. Il ne pouvait donc organiser efficacement la négociation.

***

Dans un compte rendu de la conférence de juillet 2008 qui visait à finaliser le contenu de l'Accord de Doha (dernière conférence en date à ce jour), Paul Blustein (2008) revient sur le différend survenu dans les dernières heures de discussion entre les États-Unis et l'Inde sur le niveau approprié de déclenchement d'une clause de sauvegarde spéciale en cas de baisse des cours agricoles ou de hausse brutale des importations. Ce qui en ressort est le différend profond, substantiel, qui opposait l'Inde et les États-Unis, mais aussi la Chine et les États-Unis, sur les gains à l'ouverture aux échanges. L'Inde conçoit le cycle du développement comme un moyen pour les PED de « sécuriser l'existence » des agriculteurs (*safeguard livelihood security*, selon l'exact terme de Kamal Nath, ministre indien du Commerce et de l'Industrie et négociateur) car « nous, pays en développement, avons besoin d'un mécanisme de sauvegarde dans tous les cas… Mais la négociation du mécanisme de sauvegarde spécial n'a jamais vraiment eu lieu ». À l'opposé, pour des pays tels que les États-Unis, le développement signifie l'ouverture des marchés : « il aurait vraiment été très triste de constater que la conclusion du cycle du développement s'accompagne [...] d'un accroissement des barrières à l'échange » réplique Susan Schwab, représentant les États-Unis, « un véritable cycle du développement implique la libéralisation des échanges, pas la fermeture des marchés ».

Opportunité de préserver la vie et les revenus des populations vulnérables, droit d'accès au marché des autres pays : le *développement* possédait trop de sens et d'interprétations différentes pour permettre un dialogue et, *in fine*, un accord à l'OMC. Toutes les analyses des pages qui précèdent suggèrent que ce n'est pas tant le commerce agricole, ou la spécificité de l'agriculture – clé d'interprétation favorisée en France pour expliquer les difficultés à négocier un accord de libéralisation dans ce secteur –, mais l'absence de consensus sur la contribution du commerce au développement qui a fait échouer les négociations.

MOTS CLÉS

Organisation mondiale du commerce, cycle de Doha, développement, libéralisation commerciale

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANDERSON, K. et W. MARTIN (2005), *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Washington, DC, World Bank/Palgrave Macmillan.

BAGWELL, K. et R.W. STAIGER (1999), « An Economic Theory of GATT », *American Economic Review*, vol. 89, n° 1.

BANNISTER, G. et K. THUGGE (2001), *International Trade and Poverty Alleviation*, Washington, DC, IMF, « Working Paper », n° 01/54.

BLUESTEIN, P. (2008), *The Nine-Day Misadventure of the Most Favored Nations. How the WTO's Doha Round Negotiations Went Awry in July 2008*, Washington, DC, The Brookings Institution.

CHABE-FERRET S., J. GOURDON, M.A. MAROUANI et T. VOITURIEZ (2009), « Trade-Induced Changes in Economic Inequalities: Assessment Issues and Policy Implications for Developing Countries », *in* P. Ekins et T. Voituriez (dir.) (2009), *Trade, Globalization and Sustainability Impact Assessment - A Critical Look at Methods and Outcomes*, Londres, Earthscan.

HERTEL, T.W. et A.L. WINTERS (2006), *Poverty and the WTO. Impacts of the Doha Development Agenda*, Washington, DC, World Bank/Palgrave Macmillan.

HOEKMAN, B.M. et M.M. KOSTECKI (2001), *The Political Economy of the World Trading System - The WTO and Beyond*, Oxford (USA), Oxford University Press.

KRUGMAN, P.R. (1997), « What Should Trade Negotiators Negotiate About? », *Journal of Economic Literature*, vol. 35, mars.

PANAGARIYA, A. :

– (2002), « Developing Countries at Doha: A Political Economy Analysis », *The World Economy*, vol. 25, n° 9, septembre.

– (2005), « Agricultural Liberalisation and the Least Developed Countries: Six Fallacies », *The World Economy*, vol. 28, n° 9.

SAMUELSON, P.A. :

– (1939), « The Gains from International Trade », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 5, mai.

– (1962), « The Gains from International Trade once Again », *The Economic Journal*, vol. 72, n° 288.

WTO (2007), *World Trade Report*, Genève, WTO.