

APRES CANCUN : LA DOUBLE CRISE DE L'OMC

par JEAN-MARIE PAUGAM

Chercheur - Institut Français des Relations Internationales

Relaunching the Doha Round must start with a shared understanding of the causes that led to the failure of Cancun, amongst the WTO membership. Yet the North and the South currently maintain parallel interpretations. Growth crisis on one hand : the developed countries concentrate their approach on improving the governance of the WTO and adjusting the ambitions of its regulatory mission. Crisis of trust on the other hand : the developing countries remain in disarray with the free-trade user's guide and doubt the priority given to meeting their demands in the Doha Agenda. In fact, the two lines of thought are simultaneously right. The WTO suffers a classical teen-age crisis characterised by body growth and psychological distrust. These two dimensions of the crisis must be tackled simultaneously to overcome the present DDA deadlock. Recognising the double crisis of the multilateral trading system is a precondition to rebuilding a global political consensus over the role of the WTO in international economic cooperation.

**

*

L'effort de relance du cycle de Doha doit reposer sur un minimum de compréhension, partagée entre membres de l'OMC, des causes de l'échec de Cancun. Pourtant, les grilles de lecture respectives du Nord et du Sud continuent à demeurer distinctes. Lecture en termes de crise de croissance d'un côté : les pays développés concentrent leurs efforts sur l'amélioration de la gouvernance de l'OMC et l'ajustement du degré d'ambition de sa mission normative. Lecture en termes de crise de confiance de l'autre : les pays en développement demeurent sceptiques face au paradigme théorique du libre-échange pour le développement et, doutent empiriquement que les négociations de Doha répondront prioritairement à leurs demandes. Ces deux lectures sont simultanément justes. La crise d'adolescence de l'OMC est à la fois une crise de croissance du système et une crise de confiance dans le système : les deux dimensions doivent donc être abordées de concert pour espérer relancer réellement l'agenda de Doha. Réconcilier les grilles de lecture, reconnaître la double crise du système commercial multilatéral est un préalable pour reconstruire un consensus global sur le rôle de l'OMC dans la coopération économique internationale.

**

*

Les « ambiguïtés constructives » sur lesquelles s'était bâti « le programme de développement de Doha » ont éclaté à Cancun. Dès l'origine, un conflit d'interprétation sur l'ordre des priorités opposait les pays en développement (PED), demandeurs d'un rééquilibrage en leur faveur des accords de Marrakech, les Etats-Unis et leurs alliés, partisans d'un cycle de libéralisation, l'Europe, promotrice d'une démarche équilibrant libéralisation et régulation.

Depuis le début 2004, les négociateurs américain et européen, Robert Zoellick et Pascal Lamy, ont engagé d'importants efforts diplomatiques pour relancer le cycle de Doha. Les membres de l'OMC y répondent par quelques signaux, fugaces, de leur volonté de « réparer » le consensus de Doha. Le calendrier 2004 reste pourtant peu favorable, borné par la présidentielle américaine et le renouvellement de la Commission Européenne à l'automne. Au mieux espère-t-on franchir une étape

procédurale d'ici l'été : l'adoption d'un texte-cadre organisant la suite des négociations, dont les ambitions seraient nécessairement « délavées » par rapport au projet de Cancun, qui en avait déjà peu.

Mais les divergences substantielles restent profondes et, toutes choses égales par ailleurs, la panne inaugurée à Cancun pourrait durer. Pour reprendre les négociations au fond, il faudra non seulement réparer le consensus de Doha, mais aussi refonder un accord sur le rôle et le fonctionnement de l'OMC dans la coopération économique mondiale,

Dans cette perspective, y-a-t-il au moins accord sur les causes de l'échec et la nature de la crise que traverse l'OMC ? En réalité deux grilles de lectures s'affrontent : certains, plutôt au Nord, analysent Cancun comme la manifestation d'une crise de croissance du système commercial multilatéral ; d'autres, plutôt au Sud, y reconnaissent plus fondamentalement une crise de confiance dans le système. En réalité, il faut admettre que ces deux dimensions composent la crise d'identité subie par la préadolescente OMC. Eclairer cette double crise doit contribuer à clarifier les grands obstacles à résoudre pour espérer une véritable relance des négociations de Doha.

I – Crise de croissance : la lecture des pays développés

Deux questions centrales sous-tendent la pensée et l'action des partenaires européen et américain dans leurs efforts de relance du cycle de Doha : comment adapter la gouvernance de l'OMC face à l'extension de son champ géographique ? Jusqu'où développer le champ normatif couvert par l'OMC ?

1. Croissance géographique et crise de gouvernance du système commercial

Avec la décolonisation et la fin de la guerre froide, l'extension géographique du système commercial multilatéral a principalement résulté de l'adhésion des pays en développement (PED) et en transition. Le Dillon Round (1960-1961) avait été négocié à trente participants au GATT, l'OMC comptait 148 membres après Cancun. Les deux tiers sont des PED, dont une trentaine de pays moins avancés (PMA). La croissance géographique a transformé la gouvernance traditionnelle du système. La règle politique de l'unanimité des décisions était traditionnellement pondérée par la prépondérance de la voix des grands acteurs commerciaux. Ce régime de « consensus censitaire »¹ s'est enrayé à Cancun, du fait de trois tendances, latentes depuis la création de l'OMC.

- *Une montée en puissance des pays en développement.* Les PED avaient découvert leur poids à Seattle (1999) et l'avaient utilisé à Doha (2001) en vue de centrer le « programme de développement de Doha », sur le problème des effets redistributifs des échanges commerciaux entre nations. Formellement au moins, l'enjeu du développement domine donc l'agenda, particulièrement la négociation agricole, symbolisée à Cancun par la question des subventions au coton.

- *Un renouvellement des systèmes d'alliance au sein du monde en développement.* Traditionnellement, le groupe « des 77 », issu de la CNUCED, s'efforçait de parler au nom des PED. Des alliances thématiques agissaient au-delà du clivage Nord-Sud, notamment le groupe de Cairns, qui réunit les grands exportateurs agricoles. Des alliances régionales, plus ou moins structurées, faisaient entendre leur voix. Deux nouveaux blocs ont remplacé les anciens à Cancun. Le « G 20 »², lancé par le Brésil, réunissait une majorité de pays émergents, dont la Chine, l'Inde, et l'Afrique du Sud. Le « G 90 » regroupait le monde ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) et les PMA. Hétéroclites, ces deux groupes ont trouvé leurs ciments respectifs dans le rejet des propositions euro-américaines formulées avant Cancun. Ainsi émergeait un nouveau rapport de force.

¹ « Pour une relance du cycle du développement : refonder le consensus multilatéral après Cancun » -Policy Paper - JM Paugam – IFRI – Octobre 2001

² le G 20 rassemble l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Chine, Cuba, l'Egypte, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Nigeria, le Pakistan, le Paraguay, les Philippines, la Tanzanie, la Thaïlande, le Venezuela et le Zimbabwe.

- *Un moteur transatlantique désormais sous-dimensionné.* La gouvernance du système GATT reposait sur la double condition d'une entente transatlantique et d'un ralliement du Canada et du Japon (groupement dit de la « Quad »). L'accord des quatre premières puissances commerciales offrait une quasi garantie d'aboutissement du consensus général. En créant le G20, le Brésil affirmait d'abord le message politique de la fin du duopole euro-américain à l'OMC. La Chine crédibilisait ce message en y apportant au G20 son poids économique, pour lui permettant de représenter une part du commerce mondial bientôt comparable à celle de l'UE ou des Etats-Unis.

Le premier défi posé par Cancun est donc de restaurer un modèle de gouvernance efficace à partir de ces nouvelles données, pour réaliser l'unanimité d'une OMC comptant près de 150 membres.

La première piste de réponse à ce défi est proposée par l'UE : Pascal Lamy ayant qualifié l'OMC d'« institution médiévale », la Commission a émis des idées de réforme institutionnelle. La principale serait de créer un conseil consultatif restreint à l'OMC, réunissant les Présidents des groupes de négociation. Ce conseil aurait à élaborer les projets de texte de consensus, en lieu et place de l'actuel système, informel et opaque, de négociation restreinte en « green rooms ». L'idée européenne renoue en réalité avec des propositions plus anciennes, débattues durant le cycle d'Uruguay voire depuis les origines : les membres du GATT avaient recommandé dès 1955 la formation d'un comité exécutif « restreint et représentatif » (Ostry 2000)³... L'ancienneté du débat inspire un certain scepticisme quant à ses chances d'aboutissement. Mais l'idée de la Commission est intéressante en ce qu'elle espère surmonter l'éternel obstacle de la représentativité d'une instance restreinte, en enracinant sa légitimité dans celle des présidents de groupes, qui sont désignés par consensus des membres. Le risque demeure toutefois, que l'ouverture de ce débat institutionnel ne vienne ajouter au blocage des négociations de substance.

Les Etats-Unis (et plus discrètement l'Europe) mettent en avant une seconde piste de réponse, qui impliquerait de faire évoluer, d'une manière ou d'une autre, la classification juridique anachronique des membres de l'OMC. L'organisation ne connaît que trois catégories de membres : les pays développés (catégorie de « droit commun »), les PMA (catégorie objectivement définie à l'ONU) et les PED (catégorie subjective à l'OMC, résultant d'un système d'auto-déclaration du pays). L'absence de différenciation juridique des PED contredit aujourd'hui la réalité de leur diversification économique. Des pays tels que la Corée du Sud et le Mexique sont simultanément membres de l'OCDE (club de pays développés) et conservent le statut de pays en développement à l'OMC, au même titre que la Côte d'Ivoire... Les PED rejettent pourtant toute idée de différenciation juridique entre eux. Malgré ce tabou, en pratique, le G20 et le G90 reflètent pourtant bien une différenciation dans le bloc des pays en développement. Si le G20 se pérennise, il devra affronter les conséquences de cette différenciation de facto : le niveau d'efforts de libéralisation accepté par ses membres, notamment en matière industrielle, devra être la contrepartie de ses exigences agricoles. L'Europe, qui reconnaît le G20 comme interlocuteur pérenne de négociation, devra tenir un discours très clair à cet égard.

2. Croissance normative de l'OMC et crise de la mission régulatrice du système commercial

En un demi-siècle, le système du GATT/OMC a accompagné l'essor du commerce international par une extension de ses disciplines. L'Uruguay Round a d'abord intégré les échanges agricoles, textiles et de services dans le droit commun des règles multilatérales. Les accords sur la propriété intellectuelle (ADPIC), les normes techniques (OTC) et sanitaires (SPS), les mesures d'investissement liées au commerce (MIC) ont ensuite enrichi le corpus des règles traditionnelles liées au GATT (accord sur les subventions, l'évaluation en douane, l'inspection avant expédition, les sauvegardes etc...). Enfin, la création à l'OMC d'un mécanisme de règlement des différends contraignant a affecté toute l'architecture économique internationale : seule à bénéficier d'une telle capacité, l'OMC est devenu un pôle d'attraction, y compris pour la résolution de problèmes inter-étatiques comprenant des dimensions fortement extra-commerciales. L'agenda de Doha a confirmé l'attractivité de l'OMC en ouvrant de nouveaux thèmes de négociations, notamment sur la relation commerce/environnement et

³ WTO institutional design for better governance – Sylvia Ostry

les « sujets de Singapour » (investissement, concurrence, facilitation du commerce et transparence des marchés publics).

De simple forum de négociation douanière, le système commercial multilatéral est ainsi devenu une organisation normative embrassant des champs nouveaux et larges de régulation économique. Cette extension a conduit le système à pénétrer profondément derrière les frontières des Etats, pour approcher le cœur de leurs politiques souveraines, exprimant les préférences collectives : subventions agricoles (aménagement du territoire), normes techniques (environnement, sécurité et protection du consommateur face aux nouvelles technologies), investissement et concurrence (régulation des services), développement local (marchés publics)...etc.

Outre ses conséquences politiques externes (notamment la réaction « altermondialiste »), la croissance du champ normatif a accru la complexité des négociations pour les Etats. A Cancun, la difficulté s'est cristallisée sur les fameux « sujets de Singapour », cause formelle de l'échec.

Le deuxième défi associé à la crise de croissance de l'OMC est donc de savoir jusqu'où doit s'étendre la fonction normative globale de l'organisation. En termes immédiats, les réponses à cette question conditionnent directement la reprise des négociations.

Après Cancun, l'UE a confirmé sa double vision de la mission de l'OMC (libéralisation et régulation) mais assoupli son approche des « sujets de Singapour » en proposant de pouvoir les traiter par une méthode incitative, de négociations ouvertes aux membres qui l'accepteraient (accords « plurilatéraux »). Mais la majorité de l'OMC considère que l'investissement et la concurrence ont été abandonnés à Cancun et doivent simplement être retirés de l'ordre du jour. Les Etats-Unis ne conserveraient que la « facilitation des échanges » (mesures liées aux conditions de passage des biens à la frontière). Au-delà, se pose la question des relations entre normes commerciales et environnementales : l'UE a également assoupli sa position et propose désormais, en termes regrettamment vagues, une approche « politique » plutôt que juridique de la négociation...

II - Crise de confiance : la lecture des pays en développement

La crise de confiance présente deux dimensions : théorique, empirique.

1. La crise théorique : quel paradigme d'ouverture commerciale pour le développement ?

Les années 80 et 90 avaient renversé les paradigmes dominants des années 60 concernant la relation entre commerce et développement. La critique des stratégies de « substitution aux importations » et de développement autocentré avait débouché sur l'affirmation d'une vulgate théorique, souvent associée au - mal nommé - « consensus de Washington », dans laquelle dominait l'idée que l'ouverture commerciale était une recette déterminante du développement.

De nombreuses corrélations statistiques ont été recherchées, établies et discutées durant les années 1990, pour démontrer que les pays bénéficiant des meilleurs trends de croissance étaient aussi les pays les plus ouverts commercialement. Dans un article célèbre, Sachs et Warner (1995)⁴ affirmaient que l'ouverture commerciale pouvait engendrer une convergence inconditionnelle des revenus des PED avec ceux des pays développés. Cette ligne de raisonnement légitimait globalement l'effort de libéralisation multilatérale à l'OMC, voire la notion de « cycle du développement ». La Banque Mondiale (2004)⁵ estime ainsi qu'un « bon accord » à l'OMC accroîtrait le revenu mondial de 290 à 520 Mds d'USD annuels et sortirait 144 millions de personnes de l'état de pauvreté d'ici 2015.

⁴ J.Sachs et A. Warner : Economic Reform and the Process of Global Integration, Brookings papers on economic activity - 1995

⁵ Global Economic Prospect 2004

Plusieurs controverses théoriques ont néanmoins altéré la confiance dans l'automatisme du lien entre ouverture et développement. Les membres de l'OMC ont clairement manifesté leur doute à Cancun.

Un premier débat théorique a été ouvert et perdu, sur le sens de la corrélation entre ouverture économique et croissance : commerce-t-on plus parce que l'on est riche ou est-on riche parce que l'on commerce plus ? Rodrik et Rodriguez (1999)⁶ ont critiqué l'affirmation d'une coïncidence statistique entre les deux phénomènes et interrogé le sens de la causalité dans leur éventuelle corrélation. En second lieu, l'analyse des succès du développement a révélé la complexité des choix stratégiques d'intégration à l'économie internationale : l'étude du « miracle du sud-est asiatique » (Banque Mondiale, 1993) montrait par exemple que le développement de la zone s'était fondé, non sur le « laissez-faire » des avantages comparatifs, mais sur une combinaison volontariste de politique d'investissement, direction du crédit, formation du capital humain, promotion des exportations et ouverture sélective aux importations. Un troisième débat porte le fer au cœur du système commercial multilatéral en mettant en cause son efficacité même, tant à réaliser ses objectifs de libéralisation qu'à promouvoir effectivement le commerce international (Rose 2003, 2004)⁷. Enfin, la prise de conscience du creusement des inégalités internationales et de la marginalisation de nombreux pays pauvres à l'heure de la mondialisation a nourri la crise de confiance : le récent rapport de la commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation⁸ pose très nettement ce problème et prend à rebrousse-poil le discours de la mondialisation heureuse.

De ces controverses ressort, au minimum, l'idée que l'ouverture commerciale n'offre des opportunités effectives de développement que sous conditions : de réciprocité de la libéralisation, de création des capacités nécessaires, de policy mix macro-économique pertinent⁹.

La grande question théorique posée par Cancun est donc de savoir comment garantir à chaque participant, notamment aux plus pauvres, qu'il tirera réellement parti de ses efforts d'ouverture. Face à cette question, les grands acteurs de l'OMC se bornent globalement à nuancer légèrement le ton de leurs argumentations classiques, en pro ou contra de l'affirmation d'un lien automatique entre libéralisation et développement.

Ce faisant, ils sous-investissent la principale voie empirique pouvant contribuer à surmonter cette dimension de la crise de confiance. L'aide au développement des capacités, entendues au double sens de possibilité de réaction de l'offre économique (potentiel productif, infrastructure) et de qualité des institutions (capacités administratives, capacité à négocier les règles du système multilatéral) apparaît essentielle, en particulier pour rallier un jour les membres du G90 à une conclusion du programme de Doha. Le lien à opérer entre « trade » et « aid » commence à trouver davantage de traduction concrète, en particulier dans la coopération entre l'OMC et les institutions de Bretton Woods et, au sein des politiques communautaires, pour la négociation des Accords de Partenariat économique projetés par la convention de Cotonou. Mais cet effort doit être intensifié et accéléré pour crédibiliser les chances de reprises de la négociation de Doha.

2- La crise empirique : le cycle de Doha peut-il rééquilibrer les résultats du cycle d'Uruguay ?

Depuis plusieurs années, en particulier à la CNUCED, les PED dénoncent les résultats de l'Uruguay Round, conclu en 1994. Le rééquilibrage de ces accords est au cœur de leurs attentes dans le cycle de Doha, à travers notamment les négociations sur « la mise en œuvre » et le « traitement spécial et différencié ».

⁶ Francisco Rodriguez et Dani Rodrik, - « Trade Policy and Economic growth : a skeptic guide to the cross-national evidence » - NBER , Avril 1999

⁷ Andrew Rose - Does the WTO Make Trade More Stable? Janvier 2004. Do We Really Know that the WTO Increases Trade? Octobre 2002 - NBER

⁸ « Une mondialisation juste – créer des opportunités pour tous » - Rapport final de la Commission mondiale – OIT, février 2004

⁹ Robert Baldwin - Openness and Growth : what's the empirical relationship – NBER - mars 2003

Les PED estiment d'abord avoir du prendre des engagements fermes et coûteux dans le domaine des règles, notamment via les accords sur les normes techniques et sanitaires, la propriété intellectuelle et l'investissement. Ils indiquent que ces accords ne peuvent pas matériellement être mis en œuvre dans les délais ou sont trop contraignants et se plaignent d'une assistance technique insuffisante. En contrepartie, ils estiment n'avoir fondamentalement reçu que des promesses de la part des pays développés. La promesse, ferme, de démantèlement des quotas textiles a pour échéance finale l'année 2005. Les gains sont très faibles en agriculture, car l'accord de Marrakech normalise (tarification, consolidation) mais ne libéralise guère le commerce agricole ; il garantit dès lors toute marge de manœuvre aux grands partenaires (augmentation des subventions issue du Farm Bill Américain de 2002). Les promesses d'assistance technique sont restées vagues et non assorties de garanties. Le premier objectif des PED à Doha était donc le rééquilibrage des conditions d'application de ces accords, qui forme l'enjeu du premier chapitre de négociation ouvert par la déclaration de Doha, au titre de la « mise en œuvre ».

Le deuxième grand objectif des PED était la remise en chantier du « traitement spécial et différencié », ensemble de dispositions permettant d'ajuster le niveau de contrainte normative au niveau de développement. La portée de ce principe avait été réduite par l'unicité des engagements adoptés durant l'Uruguay Round.

Or, à la veille de Cancun, ces deux volets du cycle, dont des résultats partiels étaient initialement programmés pour 2002, n'avaient pratiquement pas progressé.

Le deuxième aspect de la crise de confiance manifestée à Cancun reste donc la nécessité de convaincre les PED que le cycle de Doha pourra déboucher sur des résultats plus équilibrés que celui d'Uruguay. L'accord sur l'accès aux médicaments essentiels en cas de crise sanitaire, était une condition nécessaire mais non suffisante pour y parvenir : tardivement et laborieusement obtenu à la veille de Cancun, il a d'autant moins pu jouer son rôle de mise en confiance que le dossier emblématique du coton s'y est aussitôt substitué. Le front de refus du G 20 et du G 90, s'est alors articulé en trois propositions : (i) rejet des sujets de Singapour, qui rappelaient le scénario d'Uruguay, au terme duquel les PED avaient du souscrire de nouvelles règles estimées trop contraignantes ; (ii) refus de toute concession nouvelle avant d'avoir obtenu de réels efforts agricoles de la part des pays développés ; (iii) refus de toute libéralisation non strictement régie par le principe de traitement spécial et différencié, entendu comme une réciprocité incomplète des engagements.

Malgré l'apparition de nuances dans le discours du G20, la perception du déséquilibre des résultats du cycle d'Uruguay est encore très vivace dans les PED. En l'état du débat, tout espoir de remise en confiance permettant de parvenir à un accord cadre de reprise des négociations paraît directement conditionné à des signaux agricoles de la part des pays développés. Dans les débats genevois, l'adoption d'un engagement d'élimination des subventions agricoles aux exportations fait figure de test de confiance minimal et central.

Or, à ce stade, les propositions des partenaires transatlantiques n'ont pas encore emporté la conviction du monde en développement. L'Europe a certes fait un pas au fond, en acceptant d'envisager une élimination sectorielle des subventions agricoles aux exportations sur les produits jugés stratégiques par les PED : mais l'hésitation des pays en développement à élaborer une « liste » de tels produits reflète leur scepticisme sur la démarche. Les Etats-Unis ont aussi fait un pas, en renouant avec leur ancienne demande d'élimination immédiate des subventions à l'exportation : mais ils s'efforcent de préserver leurs principaux instruments (aide alimentaire), qui échappent actuellement à la définition juridique des subventions exports à l'OMC, quand bien même leurs effets économiques seraient analogues. Toujours habile à se draper dans la cause du développement, le groupe de Cairns¹⁰ ne s'y est pas trompé : il vient de renvoyer les deux partenaires dos à dos, en réclamant, à nouveau, l'élimination, « sur tous les produits », de « toutes les formes de subventions agricoles à l'exportation ».

¹⁰ Communiqué Ministériel du groupe de Cairns – San José – 23-25 février 2004

