

L'Organisation mondiale du commerce et le programme de Doha pour le développement. Le multilatéralisme en mal de renouvellement

Mehdi Abbas, maître de conférences, Univ. Grenoble Alpes, PACTE, EDDEN, CNRS

mehdi.Abbas@upmf-grenoble.fr

Christian Deblock, professeur, Université du Québec à Montréal, CEIM

deblock.christian@uqam.ca

Novembre 2014

Abstract

This article develops a systemic international political economy analysis of the staling of the Doha Development Agenda. Starting by refuting the number thesis as the core determinant of the World Trade Organization dysfunctions, the article puts forward the proposition of an institution-system mismatch. The gap between the institution – WTO regime – and the international trading system unfolds in two directions: with the constitutive elements of multilateral trade system governance (the regime nature, the negotiating *modus operandi*, the power equilibrium), the paper puts forward the existing gap between the negotiating agenda and the main international trade relations issues. The paper refutes the thesis of the number as the predominant explanation for the stalemate in negotiations. It identifies three failings in the multilateral trade regulation: the difficulties to develop a satisfactory doctrine linking globalization and development, the dilemma of markets contestability and rule making and the conflict of power between the historical capitalisms and the emerging capitalisms.

Keywords: competitive multilateralism, special and differential treatment, globalization, emergence, coalitions, dissonance.

Résumé

Cette contribution développe une analyse d'économie politique internationale systémique de l'enlisement de l'agenda de Doha pour le développement. Cette analyse a pour point de départ la réfutation de la thèse du nombre comme principal déterminant des difficultés rencontrées par l'Organisation mondiale du commerce. Elle fait la proposition d'une dissonance entre l'institution – le régime OMC – et le système commercial international qu'elle régule. Cette dissonance apparaît à deux niveaux : la substance du régime de l'OMC et l'équilibre des puissances. Nous mettons en évidence trois enjeux systémiques constitutifs de l'enlisement : l'impossibilité de lier mondialisation et développement, les difficultés fonctionnelles et substantives du régime OMC, et l'absence de consensus entre capitalismes historiques et capitalismes émergents.

Mots-clés : multilatéralisme compétitif, traitement spécial et différencié, mondialisation, émergence, coalitions, dissonance.

C'est au terme de la 4^e conférence ministérielle, qui s'est tenue à Doha du 9 au 14 novembre 2001, dans le contexte particulier post-attentats du 11 septembre, que fut lancé un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, placé sous le sceau de l'engagement unique et devant se conclure en 2005 au plus tard. Le programme de Doha pour le développement (PDD) avait pour premier objectif l'intégration des pays en développement dans un « *système commercial multilatéral ouvert [et] fondé sur des règles [dans des conditions qui] correspondent aux besoins de leur développement économique* ». Quinze années plus tard, force est de constater que ce programme ambitieux peine à aboutir. Après avoir été suspendues entre 2006 et 2008, les négociations sont toujours « dans l'impasse » malgré la réussite en demi-teinte de la conférence ministérielle de Bali (décembre 2003), le « paquet de Bali » ne couvrant que 10 % du mandat de Doha.

Alors que l'OMC célèbre son vingtième anniversaire et que le PDD est dans sa quinzième année, il nous semble opportun d'analyser les déterminants structurels et institutionnels de l'enlisement des négociations, et de nous interroger sur les perspectives qui s'ouvrent au système commercial multilatéral post-Bali.

Comme le soulignent Narlikar et Van Houten, « *le temps depuis lequel les négociations sont dans l'impasse signifie qu'il est peu probable qu'une explication mono-causale soit suffisante* »¹. Toutefois, une thèse prédomine. Elle impute cette situation à un problème d'action collective que viendrait renforcer l'application du principe du consensus et de la règle de l'engagement unique². L'OMC serait ainsi victime à la fois de son succès et de son universalisme. De son succès, parce qu'elle compte désormais 160 membres (18 accessions depuis 2001). De son universalisme, dans la mesure où la règle du consensus explicite, qui confère à chaque Etat membre un droit de veto, et le principe « un Etat, une voix », s'avèrent être peu propices aux grandes décisions. Aux dires de ceux qui invoquent l'argument, ce facteur de blocage pourrait être dépassé, notamment en introduisant une forme de pondération dans les prises de décision et en réformant les pratiques de négociation³.

Certes, la thèse du nombre est pertinente ; l'OMC tenant son mandat de ses membres, ceux-ci ont l'exclusivité de la proposition, et de leurs stratégies et décisions dépend l'issue d'une négociation. Elle est cependant réductrice des problèmes que traverse actuellement l'organisation. D'une part, elle souffre d'être « *inward looking* »⁴, c'est-à-dire centrée exclusivement sur la gouvernance de l'organisation et les dysfonctionnements de son mode opératoire (consensus et engagement unique). D'autre

¹ Amrita Narlikar, Pieter Van Houten, « Know the Enemy: Uncertainty and Deadlock in the WTO », in A. Narlikar, *Deadlocks in Multilateral Negotiations. Causes and Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

² Thomas Cottier, Satoko Takenoshita, « The Balance of Power in WTO Decision-Making: Towards Weighted Voting in Legislative Response », *Aussenwirtschaft*, 58, 2003, pp. 171-196 ; Robert Lawrence, « Rulemaking Amidst Growing Diversity: A 'club of Clubs' Approach to WTO Reform and New Issue Selection », *Journal of International Economic Law*, 9(4), 2006, pp. 823-835 ; Debra Steger, « The Future of the WTO: The Case for Institutional Reform », *Journal of International Economic Law*, 12(4), 2009, pp. 803-833.

³ Richard B. Porter (ed.), *Efficiency, Equity and Legitimacy. The Multilateral Trading System at the Millennium*, Washington, Brookings Institution Press, 2001 ; WTO, *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, Genève, OMC, 2004 ; Deborah Cass, *The Constitutionalization of the World Trade Organization: Legitimacy, Democracy and Community in the International Trading system*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; Ernst-Ulrich Petersmann (ed.), *Reforming the World Trading system: Legitimacy, Efficiency and domestic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; Warwick Commission, *The Multilateral Trade Regime: Which Way forward*. Coventry, University of Warwick, 2007 ; Debra Steger (ed.), *WTO. Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-first Century*, Ottawa, Wilfrid Laurier University Press, 2010.

⁴ Joost Pauwelyn, « New Trade Politics for the 21st Century », *Journal of International Economic Law*, 11(3), 2008, pp. 559-573.

part, elle néglige la conflictualité de négociations dont les conséquences productives et distributives sont toujours majeures pour les pays qui y participent⁵. Par ailleurs, la durée n'est cependant pas synonyme de crise ou de paralysie⁶, d'où notre préférence pour le terme d'enlèvement : le régime OMC demeure fonctionnel par bien des aspects, dont celui stratégique de règlement des différends (douze différends résolus par an en moyenne). Elle ne renvoie pas non plus à une « *inertie institutionnelle* »⁷, l'OMC ayant connu, sur la période 2001-2014, de nombreuses innovations institutionnelles et organisationnelles⁸. Aussi préférons-nous avancer une autre hypothèse : celle de la dissonance entre l'institution et le système qu'elle encadre.

La dissonance s'explique par les transformations systémiques de l'économie mondiale depuis 1995 et leur articulation à la façon dont les Etats membres, d'une part, construisent leur rapport aux principes du régime commercial et, d'autre part, perçoivent les enjeux des négociations en termes de richesse et de puissance. D'où le problème de dissonance entre la « *grammaire générative* »⁹ du régime OMC (non discrimination, réciprocité, leadership) et le système que l'OMC a la charge de réguler. Ce problème apparaît à deux niveaux. Le régime OMC reste attaché à des principes fondateurs (non-discrimination et réciprocité) qui ne répondent plus de façon efficiente aux réalités d'une économie mondiale de plus en plus intégrée et à la perception qu'ont les Etats membres des problèmes économiques internationaux auxquels ils sont confrontés. Cette perception est fondamentale, l'OMC étant à la fois *member-driven* et *bargain-driven*. C'est le premier niveau. Le second renvoie, quant à lui, au binôme réciprocité et leadership dont l'efficacité est érodée par les nouveaux rapports de puissance que dessine la globalisation. En orientant la discussion dans ces deux directions, nous montrerons pourquoi et comment l'enlèvement du cycle de Doha n'est ni la conséquence d'un dysfonctionnement interne ni le résultat d'une insuffisance de concessions commerciales. Il résulte plutôt d'un double changement : dans les structures de l'économie politique mondiale d'une part, et dans les stratégies de réaction des grands acteurs, les anciens comme les nouveaux, à cette nouvelle configuration structurelle, d'autre part.

Trois sections organisent cet article. Nous reviendrons tout d'abord sur le déroulement du programme de Doha pour le développement (PDD). Ce cadrage factuel vise à faire ressortir les insuffisances de la négociation lancée en 2001, particulièrement pour ce qui est de son contenu développement. Cette insuffisance conduira à une réévaluation, par les Etats membres, de l'intérêt de la négociation et à une contestation de sa capacité à dégager un compromis pro-développement. La deuxième section prolongera l'analyse en l'ouvrant sur la substance du régime OMC et sa grammaire

⁵ A l'instar de l'analyse de Will Martin, Patrick Messerlin, « Why is it so difficult? Trade liberalization under the Doha Agenda », *Oxford Review of Economic Policy*, 23(3), 2007, pp. 347-366.

⁶ Jagdish Bhagwati fait du blocage une caractéristique majeure des négociations commerciales multilatérales, ce qui le conduit à relativiser le discours catastrophiste sur la paralysie du système, « Don't Cry for Cancún », *Foreign Affairs*, 83(1), 2004, pp. 52-63.

⁷ Rorden Wilkinson (2001), « The WTO in Crisis: Exploring the Dimension of Institutional Inertia », *Journal of World Trade*, 35(3), pp. 397-419.

⁸ Pour un détail voir Carolyn Deere Birkbeck, « Development-oriented perspective on global trade governance: a summary of proposals for making global trade governance work for development », in Carolyn Deere Birkbeck (dir.), *Making Global Trade Governance Work for Development*, Cambridge University Press, pp. 612-613.

⁹ John G. Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in Postwar Economic Order », *International Organization*, 36(2), 1982, pp. 417-456.

générationnelle devenue obsolète. L'héritage du précédent cycle est ici fondamental pour expliquer la réaction des Etats membres à l'évolution du PDD. La troisième section portera sur les stratégies d'acteurs qui, dans un contexte de transformation, fondent l'économie mondiale. L'absence de leadership dans les négociations, couplée à la problématique de la réciprocité, constitue une autre défaillance de la grammaire générative du régime OMC.

L'enlisement du cycle de Doha ou l'impossible articulation globalisation-développement

En lançant à Doha un nouveau cycle orienté vers le développement, les États membres de l'OMC avaient alors pris un double engagement : 1) corriger les déséquilibres occasionnés dans les relations Nord-Sud par la mise en œuvre des accords de l'Uruguay round ; et 2) dans le sillage des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), mettre le système commercial multilatéral au service du développement et de la lutte contre la pauvreté. Le projet était ambitieux. Il s'agissait non seulement de réinterpréter les accords dans leur forme, leur substance et leur finalité à l'aune du développement, mais aussi de doter les PED-PMA de capacités commerciales adéquates pour s'intégrer avec succès à l'économie mondiale.

Dans le sillage de la crise asiatique (1998) et de la remise en cause du consensus de Washington¹⁰, l'objectif de définir un « *nouveau 'consensus de Genève' pour mettre le commerce au service du développement* »¹¹ paraissait légitime. Cette nouvelle articulation entre globalisation et développement devait passer par une rénovation du régime « commerce et développement » de l'OMC et un réexamen des dispositions du traitement spécial et différencié (TSD) « *en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles* » (§ 44 de la Déclaration de Doha). Mais vidée de ses ambitions initiales au fil des négociations, le PDD est devenu une négociation commerciale standard, de surcroît marquée par un « *agenda en contraction* »¹². C'est à l'analyse de cette évolution, nécessaire pour établir le diagnostic de l'enlisement, qu'est consacrée la présente section. Le tableau 1 retrace cette évolution.

¹⁰ Voir Daniel Rodrik, « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's "Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform" », *Journal of Economic Literature*, 44(4), 2006, pp. 973-987.

¹¹ Voir l'allocution de Pascal Lamy disponible à l'adresse suivante : http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl12_f.htm (consultée le 25 avril 2013). L'agenda originel comportait cinq volets de négociation : *i) la libéralisation des échanges* (services, agriculture et produits industriels) ; *ii) la réglementation*, autrement dit le réaménagement de certains accords (la procédure de dumping et anti-dumping, l'Accord sur la propriété intellectuelle et la révision des règles relatives aux accords commerciaux régionaux) ; *iii) les « Questions de Singapour »* (facilitation des échanges, transparence des marchés publics, investissement et concurrence) ; *iv) le renforcement opérationnel et la consolidation institutionnelle du traitement spécial et différencié* (définition et mise en œuvre) ; *v) la création de deux groupes de travail* sans mandat de négociation, l'un sur la relation commerce, dette et finance, et l'autre sur la relation commerce et transfert de technologies.

¹² Gilbert R. Winham, « The Doha Round and its Impact on the WTO », in Rorden Wilkinson, Donna Lee (eds.), *The WTO after Hong Kong. Progress and Prospects for the Doha Development Agenda*, London, Routledge, 2007.

Tableau 1 : Les pays en développement et le régime de l'OMC depuis les Accords de Marrakech

De Marrakech (avril 1994) à Singapour (décembre 1996) — La consolidation des Accords du cycle d'Uruguay

- i) absence d'un agenda positif pour les PED ;
- ii) absence d'une stratégie de négociation ;
- iii) mise en œuvre graduelle des Accords du cycle d'Uruguay et apprentissage du *modus operandi* de l'OMC ;
- iv) introduction des Questions de Singapour (investissement, concurrence, marchés publics et facilitation des échanges)

De Singapour à Doha (novembre 2001) — La contestation des accords d'Uruguay

- i) élaboration d'un agenda de négociations propre aux PED ;
- ii) inscription de la question de la mise en œuvre à l'ordre du jour (Genève, 1998) ;
- iii) échec de la 3^e Conférence ministérielle à Seattle et du projet de cycle du millénaire pour la libéralisation ;
- iv) crise asiatique et recul des prescriptions libérales (échec de l'AMI, contestation du consensus de Washington, émergence du mouvement altermondialiste) ;
- v) lancement des objectifs du millénaire pour le développement et relance de l'aide publique au développement ;

De Doha à Cancún (septembre 2003) — La mise en œuvre du programme de Doha pour le développement

- i) meilleure compréhension de l'institution et des enjeux associés aux négociations ;
- ii) lancement du cycle de Doha pour le développement (29 dossiers de négociation) ;
- iii) accession de la Chine

De Cancún à Hong Kong (décembre 2005) — Conflits de paradigmes

- i) absence d'avancées sur les principales thématiques « développement » (TSD, ADPIC et santé publique, mise en œuvre) ;
- ii) non-respect des délais et absence d'accord sur les modalités de négociation ;
- iii) émergence du G20 en réaction au duopole Etats-Unis/UE dans le dossier agricole ; consolidation du G90, formation du NAMA-11 dans la négociation sur les produits industriels ;
- iv) échec de la conférence ministérielle de Cancún et succès mitigé de la ministérielle de Hong Kong ;
- v) paquet développement à destination des PMA uniquement. Franchise de droit de douane pour 97 % des produits originaires des PMA mais sans échéance de mise en œuvre. Les 3 % restants concernent 330 lignes tarifaires pouvant priver tous les produits de certains PMA d'un accès aux marchés
- vi) opposition de deux visions : accès aux marchés vs. espace politique pour le développement

De Hong Kong (2005) à Genève (décembre 2011) – Enlèvement du PDD

- i) crise financière globale et suspension des négociations (2008) pour absence de compromis sur l'agriculture et les produits industriels ;
- ii) conférence de Genève (2009) : une ministérielle blanche chargée de « passer en revue le fonctionnement de l'institution » (P. Lamy) ;
- iii) approbation de l'accession de la Russie, du Monténégro et du Samoa ;
- iv) adoption d'une dérogation autorisant le traitement préférentiel des fournisseurs de services des 31 PMA libérant les autres membres de l'obligation légale d'accorder un traitement non discriminatoire à tous leurs partenaires commerciaux ;
- v) relance du programme de travail sur le commerce électronique et sur les petites économies vulnérables (PEV).

De Genève à Bali (décembre 2013) – A la recherche du temps perdu

- vi) accord sur la facilitation des échanges figurant dans la déclaration de Doha (2001)
- vii) décision sur les stocks agricoles pour raison de sécurité alimentaire
- viii) règles d'origine préférentielle pour les PMA
- ix) dérogation concernant le traitement préférentiel pour les services et les fournisseurs de services des pays les moins avancés
- x) mise en place du mécanisme de surveillance pour le traitement spécial et différencié

1. Retour au développement par le commerce

La séquence allant de Doha à Hong Kong (décembre 2005) marque la victoire de l'interprétation commerciale du PDD. Les négociations ayant été réduites à deux sujets, l'accès aux marchés et le démantèlement des barrières non tarifaires (soutiens internes et subventions), les marges de négociation et les gains attendus sont devenus trop limités pour susciter un réel intérêt.

Le développement, bien qu'étant la priorité officielle de ce cycle de négociation, apparaît désormais au second rang des discussions. Le 21 avril 2011, l'OMC publie un document de 600 pages résumant 10 ans de négociation, d'où il ressort qu'il ne reste plus grand-chose des éléments de développement dans le PDD¹³. Tout au plus cherche-t-on à mieux lier le TSD à l'aide au commerce et au développement de capacités commerciales¹⁴. En fait, dès le départ, les discussions sur les modalités ont primé sur la substance¹⁵. Le PDD souffrait d'un double défaut de naissance, soit, de ne pas avoir clairement établi la finalité « développement » qui devait être assignée à la libéralisation commerciale et, en droite ligne de ce qui précède, de ne pas disposer de critères clairs et consensuels permettant d'établir si un accord est « bon » ou non pour le développement. A cela s'ajoute l'organisation de la négociation qui portait en elle les graines d'un futur blocage, lequel se manifesterait lors de la conférence ministérielle de Cancún (décembre 2003)¹⁶.

C'est ainsi qu'au terme des travaux de la conférence de Hong Kong (décembre 2005), le « paquet développement » fut réduit à sa plus simple expression, soit : offrir aux 90 pays les plus pauvres de l'OMC un accès préférentiel aux marchés des pays industrialisés. Ce n'est, certes, pas négligeable dans la mesure où ces marchés représentent 97 % de leurs exportations, mais on n'en était pas moins revenu à une logique de préférences commerciales ciblées, sélectives et sans obligation juridique d'octroi, et ce même si le « paquet » proposait des actions spécifiques sur quelques produits de base et une aide au commerce dont la portée opérationnelle restait toutefois à déterminer. L'Accord de Bali ne modifie en rien cette situation, et ce d'autant que, d'une part l'ensemble des mesures en faveur des PED-PMA sont non contraignantes, stipulant que les pays développés doivent « *faire de leur mieux* » (*best endeavour clauses*) pour permettre la réalisation des objectifs de l'accord, et que, d'autre part, l'accès en franchise de droits de douane et sans contingents n'apporte aucune amélioration des conditions de l'offre des PMA sans mesures d'accompagnement complémentaires.

¹³ Sur le TSD, le PDD n'apporte aucune modification substantielle par rapport aux principes contenus dans les accords du cycle d'Uruguay ; sur la mise en œuvre, le PDD est un échec ; sur l'aide au commerce, le *Task Force* établi à Hong Kong (2005) a conclu que l'OMC n'aurait qu'un rôle de contrôle bureaucratique des propositions ; et sur la facilitation des échanges, la négociation est bloquée compte tenu des intérêts en présence.

¹⁴ Faïze Ismail, « Mainstreaming Development in the World Trade Organization », *Journal of World Trade*, 39(1), 2005, pp. 11-21.

¹⁵ Situation qui conduit Pascal Lamy à déclarer que « sur la base des nombreuses propositions présentées jusqu'ici, il nous faut maintenant discuter quantités, chiffres et coefficients ».

Voir : http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl13_f.htm, consulté le 15 novembre 2012.

¹⁶ Le compromis de Doha stipulait que la première année serait consacrée aux questions de développement, la deuxième à la libéralisation selon l'ordre suivant : agriculture, produits industriels puis services, et la troisième aux thématiques restantes. L'inaboutissement des questions de développement a « grippé » l'ensemble de la mécanique de négociation.

L'enlisement du PDD montre que les Etats membres de l'OMC ne parviennent pas à définir le contenu substantiel d'une négociation sur le développement. Ce dernier s'en trouve réduit à une approche en vertu de laquelle l'agenda vise à « *favoriser la réalisation des objectifs du développement au moyen d'un accès aux marchés amélioré* » pour les PED-PMA¹⁷. Or, cette approche du TSD n'est plus pertinente. Premièrement, l'intégration aux réseaux de production et d'échange ne se mesure pas tant en termes de capacités d'exportation qu'en termes d'attractivité des facteurs de production et de positionnement compétitif sur les chaînes de valeur mondiales¹⁸. Deuxièmement, l'approche commercialiste réifie l'opposition Nord-Sud alors que l'érosion des préférences résulte en grande partie de la montée de la concurrence Sud-Sud, dont on néglige de considérer les effets adverses sur les PMA et sur les PED non émergents¹⁹. Troisièmement, l'OMC n'a pas démontré que son approche était en mesure d'apporter une réponse soutenable aux défis de la globalisation²⁰.

L'insistance sur « *l'ambition en termes de libéralisation* » apparaît en décalage par rapport aux contraintes systémiques et structurelles de ce début de XXI^e siècle : sécurité alimentaire, protection des consommateurs, lutte contre les changements climatiques, spécialisation productive et biodiversité, sécurité et mobilité internationales du travail, etc. Le programme de Doha aurait pu constituer un moment de réflexion sur les limites d'une doctrine centrée sur l'expansion des exportations selon le principe de réciprocité des concessions. La différenciation des trajectoires économiques et commerciales au Sud, l'hétérogénéité des intérêts qui lui est consubstantielle, la concurrence Sud-Sud, la désintégration de filières, la prise en compte des effets environnementaux et climatiques et des différentes dimensions de la sécurité économique afférentes à la libéralisation commerciale, sont autant d'éléments qui auraient pu inciter à une conception rénovée du lien entre globalisation et développement²¹. Ajoutons que d'un strict point de vue opérationnel, il aurait également été possible d'instituer un conseil du commerce et du développement ou d'accroître les compétences du Comité du commerce et du développement.

2. La faiblesse des gains attendus

Les échecs successifs des conférences ministérielles (Cancún (2003), Genève (2009), Genève (2011)) ont démontré que, s'il n'y avait guère d'intérêt de la part des PED à négocier des ententes qui affectaient directement la maîtrise de leur développement, il n'y en avait guère davantage du côté des pays développés dans la mesure où l'enjeu se

¹⁷ Voir OMC http://www.wto.org/french/tratop_f/markacc_f/nama_negotiations_f.htm consulté le 29 avril 2013.

¹⁸ Quddus Z. Snyder, « Integrating Rising Powers: Liberal Systemic Theory and the Mechanism of Competition », *Review of International Studies*, 39(1), 2013, pp. 209-213. Pour une analyse détaillée de cette problématique, voir Unctad, *World Investment Report 2013. Global Value Chains : Investment and Trade for Development*, United Nations, Geneva, 2013.

¹⁹ De fait, les économies du G5 (Etats-Unis, Union européenne, Brésil, Chine, Inde) n'ont pas tant besoin de l'OMC et de la conclusion de la négociation que les pays les moins avancés, les économies du G90 et les PED non émergents, voir Erik Andersson, « Who Needs Effective Doha Negotiations, and Why ? », *International Negotiations*, 17, 2012, pp. 189-209.

²⁰ Mehdi Abbas, « Mondialisation et développement. Quelle soutenabilité au régime de l'Organisation mondiale du commerce ? », *Mondes en développement*, 39(154), 2011, pp. 17-28.

²¹ L'échec de l'Accord de Bali le 31 juillet 2014 résulte de cette absence de réflexion. L'Inde a motivé son refus, entre autres, par le fait que l'accord sur la facilitation des échanges a mobilisé les membres au point de totalement négliger les questions agricoles, particulièrement celles des stocks stratégiques et de sécurité alimentaire. Par ailleurs, là où le Nord voit dans la facilitation des échanges un accord pour simplifier les mesures douanières, nombre de pays africains et asiatiques estiment que la facilitation des échanges devrait inclure l'amélioration et la mise en place de réseaux et d'infrastructures de transport.

trouvait réduit à une négociation sur des sujets sensibles (l'agriculture), et ce pour des gains limités sur les marchés traditionnels (Accès aux marchés pour les produits non agricoles). La première conséquence de ceci, c'est que l'intérêt pour les négociations multilatérales s'est trouvé rapidement éclipsé au profit du bilatéralisme et d'une nouvelle diplomatie commerciale privilégiant des ententes à la carte avec des acteurs ciblés. Nous y reviendrons. La seconde, c'est qu'avec un agenda restreint, les gains attendus s'en sont trouvés d'autant réduits.

Ainsi, d'une augmentation projetée au départ du revenu mondial de 520 milliards de dollars, la Banque mondiale a-t-elle ramené ces gains après révision à seulement 287 milliards, dont 90 milliards pour les pays en développement²². En 2010, la Banque a réalisé une nouvelle étude qui chiffre à 160 milliards de dollars les gains potentiels de l'ouverture des marchés, et ce tout en tenant compte des exceptions pour les produits sensibles²³. Minor et Tsigas ont estimé, de leur côté, à 99 milliards de dollars les gains commerciaux, tout en admettant que leurs calculs ne prenaient pas en compte les coûts de la libéralisation d'une part, et que la réalisation des gains était conditionnelle à des investissements significatifs dans les PED²⁴. Decreux et Fontagné²⁵ ont pronostiqué, quant à eux, des gains de 57 milliards de dollars pour l'agriculture et l'accès au marché industriel, et de 11 milliards de dollars pour les services. Ils soulignent que l'aide au développement décidée à Hong Kong permettrait un gain potentiel de 100 milliards de dollars, ce qui rejoint la projection de la Banque mondiale. Mais ce résultat est également conditionné par d'importants investissements d'infrastructure, de logistique et institutionnels que le PDD ne prévoit pas.

Cette faiblesse des gains attendus est amplifiée par leur inégale répartition. D'abord entre les PED et les pays développés, mais aussi au sein des PED dans la mesure où l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique, la Thaïlande, la Turquie et le Vietnam devaient en être les principaux bénéficiaires²⁶. Le constat de la faiblesse et de l'inégale répartition des gains en termes d'accès aux marchés et de croissance n'est pas remis en cause par l'Accord de Bali. Le contenu substantiel de ce dernier est réduit, d'où des simulations de mise en œuvre du PDD qui chiffrent l'augmentation des exportations entre 1,25 % (hypothèse basse) et 2,79 % (hypothèse haute) et celle du PIB entre 0,09 et 0,23 % à l'horizon 2025²⁷.

Au terme de ce cadrage factuel émergent deux propos d'étape. Premièrement, entre Doha (2001) et Bali (2013), l'économie mondiale aura connu une triple crise (écologique,

²² Kym Anderson *et al.*, « Global Impacts of the Doha Scenario on Poverty », in Thomas W. Hertel & L. Alan Winters (eds.), *Poverty and the WTO: impacts of the Doha development agenda*, Washington, World Bank, 2006, pp. 497-528.

²³ David Laborde, Will Martin et Dominique van der Mensbrugge, « Measuring the Benefits of Global Liberalization with a Consistent Tariff Aggregator », IFRI/World Bank, 2010.

²⁴ Peter Minor, Marinos Tsiga, « Impact of Better Trade Facilitation in Developing Countries. Analysis with a new GTAP Database for the Value of Time in Trade », *GTAP 11th Annual Conference on Global Economic Analysis*, Helsinki, May.

²⁵ Yann Decreux, Lionel Fontagné, *Economic Impact of Potential Outcome of the DDA*, Paris, CEPII, 2009, rapport d'études, n° 2009-1.

²⁶ Sandra Polski, *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

²⁷ Yann Decreux, Lionel Fontagné, *What Did Happen in the DDA? Quantifying the Role of Negotiation Modalities*, Document de travail du CEPII, n° 2013-38, novembre 2013. Pour une analyse plus qualitative voir Rorden Wilkinson *et al.*, *The WTO in Bali. What MC9 Means for the Doha Development Agenda and why it Matters?* Brooks World Poverty Institute Working Papers, 194, Manchester University, February 2014.

financière et diplomatique) qui n'a pas été sans conséquences sur l'enlisement des négociations, et ce d'autant que la Grande récession, débutée en 2007, a réorienté l'agenda de la coopération économique internationale vers les questions financières et la gestion des déficits publics. Toutefois, la transformation du PDD en une négociation commerciale standard est tout, sauf contingente. C'est le second constat. Cette transformation reflète les préférences des Etats-Unis et des émergents, pour lesquels l'OMC ne doit pas être autre chose qu'une organisation dédiée à l'ouverture des marchés, mais elle s'est faite aux dépens tant du projet européen de faire de l'OMC un « laboratoire de la gouvernance mondiale », que du souhait de nombre de PED non émergents et des PMA d'en faire une organisation du développement.

L'ensemble de ces éléments doit-il nous conduire à dire qu'il n'y a pas d'intérêt à compléter le cycle de Doha ? Nous n'irons pas jusque-là, mais les arguments sont davantage d'ordre symbolique (la légitimité de l'OMC) et sécuritaire (accès aux marchés et sauvegarde contre le protectionnisme)²⁸. Mais surtout, le constat de l'impossible élaboration d'un « *consensus de Genève* » n'épuise pas les déterminants de l'enlisement de l'ADD.

Le régime OMC, entre intégration commerciale et fragmentation productive

Abordons maintenant le premier niveau de dissonance, soit l'écart entre le régime OMC hérité des négociations du cycle d'Uruguay, et les nouvelles structures de production et d'échange qui ont émergé dans l'économie mondiale. C'est ici que surgit le problème de la « *grammaire générative* » du régime commercial face aux modalités de déploiement de la globalisation, particulièrement depuis la crise asiatique (1998) qui ouvre l'ère de l'ultra-mercantilisme des émergents.

1. Le régime de l'OMC : « contestabilité » et règles de marché

L'ouverture réciproque, non discriminatoire et négociée des marchés, est un principe général qui a marqué l'histoire du GATT, et ce même si, en réalité, les négociations commerciales ont toujours visé l'élimination des obstacles au commerce et, sous ce couvert, l'ouverture graduelle mais toujours plus étendue des marchés à la concurrence internationale. Avec les accords de Marrakech et la création de l'OMC, on aborde désormais « *la troisième génération d'obstacles aux échanges* »²⁹, à savoir les dispositifs normatifs, réglementaires et institutionnels nationaux. Alors que jusque-là les négociations se concentraient sur les concessions tarifaires et l'élimination des obstacles « administratifs », il est désormais question de subventions, de propriété intellectuelle, de services, de marchés publics, d'investissement, de concurrence, de normes et de standards sanitaires, phytosanitaires et techniques.

L'idée centrale est d'ouvrir largement les marchés nationaux à la concurrence internationale, autrement dit de les rendre « contestables », ce qui, en retour, implique non seulement que les entreprises étrangères puissent rivaliser sur un pied d'égalité

²⁸ Bernard Hoekman, Will Martin, Aaditya Mattoo, « Conclude Doha: It Matters ! », *World Trade Review*, 9(3), 2010, pp. 505-530.

²⁹ Les première et deuxième générations concernaient les droits de douane et les barrières non tarifaires. La troisième génération porte sur les dispositifs normatifs. Voir Thomas Cottier, « From Progressive Liberalization to Progressive Regulation in WTO Law », *Journal of International Economic Law*, 9(4), 2006, pp. 779-821.

avec les entreprises locales, mais également que l'on s'entende sur des normes communes de concurrence devant s'appliquer à tous les pays membres³⁰. Dans la mesure où il s'agit, de réduire les contraintes juridiques, institutionnelles (brevets, normes sanitaires, techniques, labels) ou stratégiques à la concurrence internationale, l'élimination des barrières à l'entrée prend un sens nouveau : le nivellement des conditions de la concurrence – *leveling the playing field* pour reprendre l'expression anglaise³¹.

En déplaçant le champ de la négociation de l'ouverture des marchés vers les politiques et réglementations domestiques, c'est la légitimité des politiques nationales et leur autonomie normative qui se trouvent de la sorte directement visées. De plus, le régime OMC comporte un nouveau corpus de règles avec des recommandations de mise en conformité, des normes de procédures et des normes substantives³² qui fait passer le système commercial multilatéral d'une logique d'ouverture ordonnée et disciplinée des marchés nationaux, qui était à l'origine même du GATT, à une logique de concurrence sur des marchés internationaux qui seraient régis par des normes communes.

Ainsi s'explique la multiplication des questions liées au commerce, à savoir le « *trade and...* agenda »³³ : commerce et investissement, commerce et concurrence, commerce et environnement, commerce et standards techniques, commerce et travail, voire commerce et changement climatique. Mais le « *trade and ...* » agenda révèle une double difficulté. Premièrement, il pose le problème du périmètre du régime OMC³⁴, qui, en retour et du point de vue des Etats membres, pose celui des fonctions et de la substance de la politique commerciale³⁵. Avec l'intégration économique internationale, les politiques commerciales interfèrent – et vice versa – avec les politiques publiques, qu'il s'agisse de la politique sociale, de la politique environnementale, de la politique technologique, de la politique fiscale ou encore, bien entendu, de la politique de développement. Deuxièmement, il oriente la négociation vers la définition de normes communes, et ce alors que l'OMC affirme qu'elle n'est pas une organisation normative.

³⁰ L'agenda de la contestabilité s'appuie sur la théorie des marchés contestables développée par William J. Baumol, John C. Panzar et Robert D. Willig (1982). Un marché est dit « contestable » dès lors qu'il est possible d'y entrer sans coût irrécupérable. La concurrence potentielle résultant de la « contestabilité » a les mêmes effets disciplinant que la concurrence effective. À l'échelon international, la contestabilité des marchés passe par une harmonisation des règlements et normes nationaux. Edward Graham, Robert Lawrence, « Measuring the International Contestability of Markets. A Conceptual Approach », *Journal of World Trade*, 30(5), 1996, pp. 5-20 ; Bernard Hoekman, Michel Kosteci, *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*, 3rd ed., Oxford, Oxford University Press, 2009.

³¹ Surya P. Subedi, « The Notion of Free Trade and the First Ten Years of the World Trade Organization: How Level is the 'Level Playing Field'? », *Netherlands International Law Review*, 35(2), 2006, p. 275 et pp. 291-292.

³² Il s'agit des articles 2.2 et 2.4 de l'accord sur les obstacles techniques au commerce, 3.3 et 5 de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, les articles VIII, X du GATT de 1994. A cela s'ajoute que l'OMC régule le recours à des exemptions pour motifs non commerciaux (articles XX et XXI du GATT et XIV de l'AGCS).

³³ Le mouvement débute avec l'accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC). A partir du moment où les Etats membres décidèrent de contourner l'OMPI et de rattacher les droits de propriété intellectuelle au commerce, rien ne les empêchait d'élargir l'agenda de la négociation à d'autres thématiques. Pour une analyse approfondie, voir Marion Jansen, « Defining the Borders of the WTO Agenda », in Amrita Narlikar, Martin Daunton, Robert Stern, *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 163.

³⁴ Debra Steger, « The Culture of the WTO: Why it Needs to Change », *Journal of International Economic Law*, 10(5), 2007, pp. 483-495.

³⁵ Sam Laird, « Dolphins, Turtles, Mad Cows and Butterflies – A Look at the Multilateral Trading System in the 21st Century », *World Economy*, 24(4), 2001, pp. 453-481.

Contrairement à ce qu'affirme P. Messerlin, le cycle de Doha n'est pas « *avant tout un échange de concessions commerciales* »³⁶. Il comporte une dimension normative quant au contenu des politiques de développement, à laquelle s'ajoutent des conflits productifs et distributifs liés à la confrontation de systèmes normatifs différents et non réductibles du point de vue des Etats, à la seule rationalité des avantages comparatifs.

2. Le régime OMC à « l'ère des rendements décroissants »³⁷

Manifestement, les États membres n'ont pas pris la mesure de la difficulté et de la complexité technique d'une négociation où les questions commerciales deviennent somme toute périphériques eu égard aux enjeux de richesse et de puissance. Sans doute convient-il de considérer les vingt premières années de l'OMC comme une phase d'apprentissage d'un nouveau modèle de négociation³⁸, ce qui expliquerait en partie pourquoi les discussions sur les modalités prennent le dessus sur la substance.

Mais l'extension sectorielle du principe de non-discrimination a fait franchir aux négociations commerciales un cap qualitatif qui soulève des problèmes de concurrence et de diversité des règles qui sont autant d'ordre institutionnel que politique dans la mesure où il s'agit d'élaborer des réglementations, de codifier des activités, de normaliser les « meilleures pratiques », de convenir de procédures légales, etc. Une telle évolution conduit à la confrontation de systèmes de normes souvent forts différents ainsi qu'au transfert difficile de domaines régaliens vers une instance de coordination, en l'occurrence l'OMC. Et ce sans que ne soit abordée en parallèle l'épineuse question de la hiérarchie des normes dans le droit international ni celle de la légitimité politique de l'institution en charge de la supervision réglementaire.

En mettant en avant la rationalité procédurale et non substantive, les schémas standard³⁹ ne permettent guère de rendre les négociations plus opérationnelles dans la mesure où elles ne portent plus tant sur l'échange réciproque de concessions tarifaires, mais sur l'élaboration de normes communes. Avec le régime OMC, la coopération commerciale multilatérale a changé de nature.

Dans une économie globalisée, la défection n'est plus une option, pas d'ailleurs que la protection. Le problème désormais relève non pas d'un dilemme du prisonnier⁴⁰ mais d'une bataille des sexes, dans le sens où le déterminant de la coopération est la nature des gains. Les enjeux productifs, distributifs et de transformations institutionnelles qu'implique la confrontation/régulation des systèmes normatifs sont tels que les Etats

³⁶ Patrick Messerlin, « L'OMC, la France et l'Europe face au coma prolongé du Doha Round », *Politique étrangère*, (4), 2012, p. 791. Croit-on que la négociation sur la libéralisation des biens industriels, sur le démantèlement des subventions, sur la libéralisation des services financiers et bancaires n'est qu'une négociation de concessions commerciales sans enjeux sur les spécialisations productives à venir ?

³⁷ Mehdi Abbas, « L'Organisation mondiale du commerce : l'ère des rendements décroissants », *Asymétries*, (1), 2005, pp. 20-23.

³⁸ Pascal Lamy, « The World Trade Organization : New Issues, New Challenges », *Notre Europe, Policy Paper*, 117, septembre 2014, disponible <http://www.eng.notre-europe.eu/011-20039-The-World-Trade-Organisation-New-issues-new-challenges.html>

³⁹ Développés entre autres par Paul Krugman, « Why Should Trade Negotiators Negotiate About? », *Journal of Economic Literature*, 35(1), 1997, pp. 113-120 ; Kyle Bagwell, Robert W. Staiger, « An Economic Theory of the GATT », *American Economic Review*, 89(1), 1999, pp. 215-248 ; Bernard Hoekman, Michel Kosteci, *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*, 3rd ed., Oxford, Oxford University Press, 2009.

⁴⁰ A l'instar des analyses de Bagwell Kyle, Staiger Robert (1999), « An Economic Theory of the GATT », *American Economic Review*, 89(1), 215-254 et « What do Trade Negotiators Negotiate about? Empirical Evidence from World Trade Organization », *American Economic Review*, 101(4), pp. 1238-1273.

raisonnent en termes de gains relatifs. Et, sauf à y être fortement encouragés par les avantages qu'ils peuvent y trouver, les États membres n'ont guère d'incitation à mettre à l'ordre du jour des négociations des thèmes litigieux. Et moins encore à prendre des engagements qui, *in fine*, viendront limiter leur pouvoir d'intervention et encadrer l'exercice de leur souveraineté dans des domaines aussi divers que la politique sanitaire et phytosanitaire, l'environnement, la culture, la recherche et développement, l'accès aux ressources naturelles, les entreprises et les marchés publics, l'exploitation des terres ou encore le secteur énergétique (énergies renouvelables, liberté de transit des flux énergétiques). Ajoutons que le mécanisme de règlement des différends, qui a force exécutoire, confère aux arbitres du commerce multilatéral un pouvoir de sélection, de validation et de création – par la jurisprudence – de normes qui échappe en partie à la diplomatie commerciale⁴¹. Face à la juridiciarisation de la diplomatie commerciale, il apparaît rationnel que les États adoptent des stratégies de *statu quo*, quitte à en accepter le prix, à savoir l'enlisement des négociations multilatérales, pour ainsi conserver toute leur marge de manœuvre et s'engager dans d'autres voies plus accommodantes, notamment celle du bilatéralisme.

La dissonance institution-système ressort de la contradiction dans laquelle se trouve l'OMC entre, d'un côté, une économie mondiale intégrée de façon croissante par les réseaux transnationaux et, de l'autre, la construction d'un système de droit ancré dans l'internationalisme libéral de ses origines⁴². La fragmentation de la production a donné naissance à des réseaux régionaux, sinon mondiaux, de production et d'échange qui reconfigurent les avantages comparatifs nationaux. Les pays se spécialisent désormais par segment productif et la qualité de leur insertion internationale ne se mesure plus en fonction du bien final exporté, mais en fonction de leur capacité à s'insérer dans les chaînes de valeur. Les besoins des entreprises se sont également modifiés. L'éclatement des chaînes de valeurs est à l'origine d'une demande de régulation des mesures non tarifaires, des règles relatives aux services, à l'investissement et à la concurrence. L'enlisement du PDD montre pour le moins que le régime OMC est « à la peine » sur ces questions nouvelles et qu'il ouvre beaucoup moins de perspectives que le régime hybride qui prend forme au travers des accords bilatéraux, régionaux et désormais inter-régionaux.

3. Sortir de l'impasse par la voie bilatérale ?

Le passage d'un système jusque-là centré sur l'ouverture ordonnée des marchés à un système de contestabilité des marchés et de gouvernance de la concurrence s'avère beaucoup plus difficile que ne pouvaient le laisser croire les résultats des négociations d'Uruguay. Ce passage est pourtant d'autant plus nécessaire que les évolutions structurelles du système commercial vont aujourd'hui dans le sens d'une intégration qui passe par la mise en réseau des structures économiques nationales.

⁴¹ Thomas Balmelli, Justin Chaisse, « The Future of the World Trade Organization and the Changing Structure of the International Legal System » dans Tiziano Balmelli, Julien Chaisse (eds.), *Essays on the Future of the World Trade Organization Agreement*, Geneva, Edis, 2008, pp. 1-26.

⁴² Christian Deblock, « OMC : le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme », *L'économie politique*, (45), 2010, pp. 35-54.

Trois solutions ont été proposées pour remédier au problème. La première solution, défendue entre autres par J. Pauwelyn et J. G. Ruggie, est la plus audacieuse⁴³. Elle consisterait à approfondir la logique de régulation des marchés amorcée depuis le cycle d'Uruguay et la substituer à la logique expansionniste qui prévaut depuis la mise en place du GATT. Une telle approche demande que trois conditions soient remplies : premièrement, de la part des membres un engagement sans ambages en faveur de la libéralisation et de la mondialisation ; deuxièmement, plus de contrôle de la part de l'OMC sur leurs politiques intérieures, autrement dit qu'il y ait transnationalisation de la gouvernance⁴⁴ ; troisièmement, un engagement collectif en faveur d'un ré-enchâssement du libéralisme, à l'échelle mondiale cette fois et non plus à l'échelle des nations comme on avait tenté de le faire après la Seconde Guerre mondiale. Une telle tâche est titanesque et rien n'indique pour le moment que c'est dans cette direction que l'on se dirige, comme nous le verrons plus loin.

Une autre solution consisterait à « *multilatéraliser le régionalisme* »⁴⁵. C'est cette voie plus prometteuse qui semblait se dessiner au tournant des années 1990, quand, à l'initiative notamment des États-Unis et de l'Europe, le régionalisme fut relancé. La plupart des grands projets de l'époque ont tourné court, et, s'il en reste quelque chose, c'est d'avoir, d'une part, détourné l'attention du multilatéralisme et, d'autre part, masqué sous le couvert de vouloir le faire évoluer, un glissement insidieux dans le bilatéralisme, lequel ne s'est jamais si bien porté depuis que le pessimisme s'est installé durablement dans les négociations multilatérales. Ce serait toutefois une erreur de penser que l'ensemble des accords bilatéraux, qui ne couvrent que 30 % du commerce mondial, sont effectifs et opérationnels. De même, il est remarquable que les deux principales initiatives actuelles, l'Accord de Partenariat Trans-Pacifique et l'Accord de Commerce et d'Investissement Transatlantique, toutes deux en négociation, contournent les émergents (Brésil, Chine et Inde) et révèlent ainsi leur dimension stratégique tout en participant d'un processus de création normative centré sur les capitalismes historiques⁴⁶.

Dans une analyse ultérieure et prolongeant sa réflexion sur l'articulation régionalisme-multilatéralisme, Baldwin a proposé de passer à une « OMC 2.0 »⁴⁷. A « L'OMC 1.0 », qui était celle de l'économie internationale, devrait succéder une « OMC 2.0 », qui serait celle d'une économie devenue globale où l'enjeu ne serait plus le décloisonnement des marchés, mais la gouvernance de la chaîne globale de création de valeur. Les réseaux de production étant essentiellement régionaux, l'OMC aurait pour fonction de multilatéraliser les disciplines et règles relatives à l'intégration structurelle (sécurisation des flux financiers, commerciaux et de travail, réduction des distorsions internes à la concurrence, garantie et sécurité des investissements, etc.).

⁴³ Joost Pauwelyn, « New Trade Politics for the 21st Century », *Journal of International Economic Law*, 11(3), 2008, pp. 559-573 ; John G. Ruggie (dir.), *Embedding Global Markets. An Enduring Challenge*, Farnham, Ashgate, 2008.

⁴⁴ Ann-Mary Slaughter, « Governing the Global Economy through Government Networks », in Michael Byers, *Role of Law in International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 177-205.

⁴⁵ Robert Baldwin, « Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade », *World Economy*, 29(11), 2006, pp. 1451-1518.

⁴⁶ Les économies formant le TPP et le TTIP représentent 80 % de l'IDE sortant, 64 % de l'IDE entrant et 58 % du commerce mondial.

⁴⁷ Robert Baldwin, « WTO 2.0: Governance of 21st Century Trade », *Review of International Organization*, 9(2), pp. 261-283.

Pour séduisantes que soient ces propositions, elles n'en demeurent pas moins spéculatives, et cela pour au moins trois raisons. Tout d'abord, un changement de cette ampleur à la fois de l'agenda, des modes opératoires et de la représentation au sein de l'OMC a peu de chance de se produire, les organisations internationales n'évoluant jamais de la sorte. Ensuite, dans l'économie internationalement intégrée actuelle, ce qui serait davantage souhaitable, c'est un Bretton Woods 2.0. Outre l'agenda financier et monétaire qui demeure ouvert, se pose la question de l'articulation entre la stabilité financière et des taux de change d'un côté, et la croissance équilibrée du commerce international de l'autre. De plus, la fragmentation de la chaîne de valeur crée une demande pour une plus grande sécurisation des flux monétaires et financiers internationaux, une meilleure protection des droits, à commencer par ceux des investisseurs et les droits de propriété intellectuelle, de même que des garanties et des protections particulières pour les déplacements des personnes physiques. A cela s'ajoute une réflexion sur de nouvelles normes d'action collective pour l'accès aux ressources énergétiques et aux matières premières, la protection de la biodiversité et bien entendu le développement durable économique, social et humain dans le cadre des objectifs post-2015.

Après avoir traité de l'impossibilité d'élaborer un compromis opérationnel articulant globalisation et développement et des difficultés de gérer l'héritage des Accords du cycle d'Uruguay comme constitutifs du premier axe de la dissonance institution-système, on en arrive au second niveau. Si au premier niveau, nous avons insisté sur la substance du régime et ses difficultés à s'adapter au changement, nous allons préciser maintenant comment la dissonance est également le produit d'un changement dans les rapports de puissance et de richesse au sein de l'économie mondiale. Se pose ici le problème du leadership.

Le régime commercial multilatéral face aux nouveaux rapports de puissance

Le temps du GATT fut marqué par le conflit Nord-Sud. Celui de l'OMC voit s'y ajouter une double conflictualité : entre capitalismes historiques et capitalismes émergents, mais aussi inter-Sud. En quoi cette nouvelle économie politique internationale éclaire-t-elle notre propos ? La réponse tient en deux points. D'une part, elle donne lieu à de nouveaux types de comportements, qui, à leur tour, ouvrent la voie à une nouvelle génération d'accords commerciaux multilatéraux. D'autre part, elle est porteuse de contradictions qui obligent à relativiser le précédent point.

1. La place des émergents dans le système commercial multilatéral

Le programme de Doha est marqué par l'affirmation des capitalismes émergents et la consolidation de leur influence dans les négociations commerciales multilatérales (Figures 1 et 2). L'accession de la Chine lors de la conférence ministérielle de Doha marque le point de départ de ce réalignement. Le PDD subit les effets de l'évolution des

spécialisations et du basculement du centre de gravité de l'économie mondiale vers les économies asiatiques, et dans une perspective plus large, vers l'économie Pacifique⁴⁸.

Figure 1. Parts de certaines économies dans le PIB mondial en PPA 2000-2012 (%)

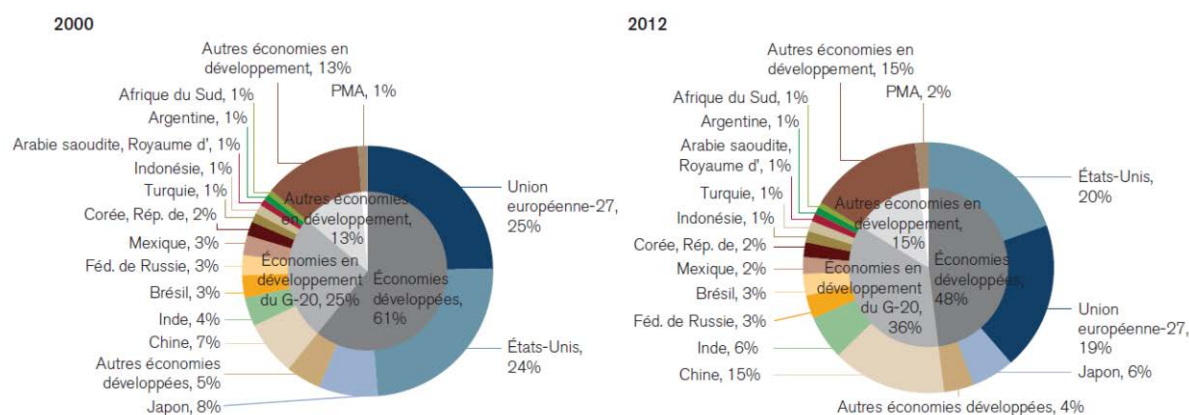
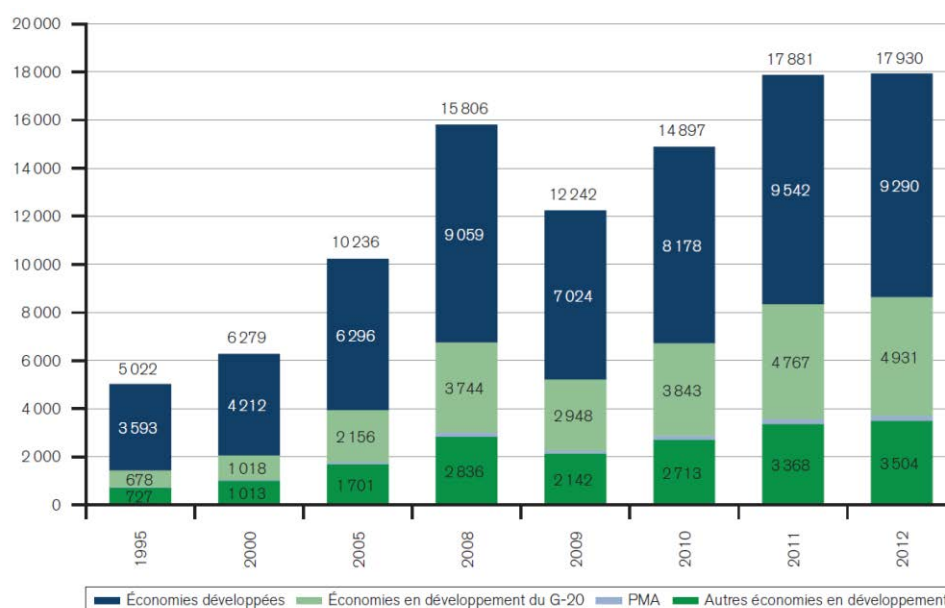


Figure 2. Evolution des exportations mondiales de marchandises en fonction du niveau de développement. 1995-2012 (milliards de \$)



Source : OMC (2014), *Rapport sur le commerce mondial 2013*, OMC, Genève, p. 66.

Le cycle actuel marque l'effacement du compromis transatlantique comme moteur historique de la négociation⁴⁹. Il marque également l'éclatement du monde en développement, entre un groupe restreint de pays émergents affichant leurs ambitions et

⁴⁸ La zone Asie-Pacifique représente 76,75 % de la croissance du PIB mondial sur la période 2000-2012 contre 41,25 % sur la période 1985-1995 et cela essentiellement en raison de la croissance des économies asiatiques, Chine en particulier. L'APEC concentre 54 % de l'IDE mondial (2014).

⁴⁹ Le contraste est à ce titre saisissant par rapport au cycle d'Uruguay qui s'est conclu le 15 décembre 1993 grâce à l'accord de Blair House et après une « poignée de main » entre les négociateurs américain et européen.

un groupe large mais hétérogène de pays intermédiaires et pauvres, au demeurant plus désorganisés que solidaires.

Jusqu'à la conférence de Cancún, les négociations commerciales multilatérales fonctionnaient selon une logique de type soit oligopolistique (la Quadrilatérale) soit duopolistique (États-Unis et Union européenne), avec les États-Unis dans le rôle de *Primus inter pares*. Après avoir fait ses preuves durant près d'un demi-siècle, le modèle de club (peu de membres décidant pour tous les membres) ne fonctionne plus. Il est en train de céder la place à un modèle de coalitions où un ensemble de membres décide pour tous les membres⁵⁰. Signe des temps, le Secrétariat de l'OMC a recensé pas moins de vingt-six coalitions, dont deux ne comportent que des pays développés et seize que des pays en développement, ce qui contraste avec les six coalitions du cycle d'Uruguay. Ce recensement inspire trois remarques.

La première : bien que les considérations idéologiques ou géopolitiques soient en retrait par rapport à la convergence des intérêts commerciaux, la composition des coalitions renvoie à la division Nord-Sud. La deuxième : l'enlisement du PDD s'explique par la phase d'apprentissage du modèle coalitionnel de gouvernance. D'une part, la complexité du processus de formation d'une position commune au sein d'une coalition est telle que ses positions sont plus rigides⁵¹. Préserver la crédibilité et la cohésion de la coalition réduit inévitablement sa capacité à faire des concessions. D'autre part, les valeurs présidant à la formation d'une coalition peuvent conduire à une cristallisation des positions, et ce malgré l'absence de conflit d'intérêts⁵². La troisième remarque renvoie à la nécessité de différencier entre le Sud global (Chine, Brésil et Inde) et le reste des PED-PMA. Les trois grands pays émergents se comportent en puissances non hégémoniques responsable et endossent le régime OMC existant, dans la mesure où celui-ci correspond à leurs préférences et à leurs intérêts nationaux⁵³.

En effet, Les économies du Sud global s'inscrivent clairement dans une approche stato-centrique de la gouvernance commerciale multilatérale où les enjeux en termes de gains relatifs prédominent, y compris vis-à-vis des PED non émergents et des PMA. Cependant, les ministérielles de 2005, 2007 et 2009 révèlent l'inexistence d'une communauté d'intérêt entre le Brésil, l'Inde et la Chine.

Cette problématique des gains relatifs résulte du fait que l'émergence réduit l'asymétrie de puissance au sein du système commercial multilatéral. D'où la crise de leadership que traverse l'OMC et qui influe directement sur sa capacité à conclure des

⁵⁰ Sur les coalitions, les travaux de Narlikar demeurent incontournables. Voir en particulier Amrita Narlikar, *International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT and WTO*, London, Routledge, 2003 ; Amrita Narlikar, « A Theory of Bargaining Coalitions in the WTO », in Amrita Narlikar, Brendan Vickers (eds.), *Leadership and Change in the Multilateral Trading System*, 2009, Leiden, Martinus Nijhoff, pp. 183-201.

⁵¹ Bernard Hoekman, « Cancún: Crisis or Catharsis ? », September 2003, disponible à l'adresse suivante : <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Hoekman-CancunCatharsis-092003.pdf> consulté le 3 mars 2013.

⁵² Gambel évoque à ce propos l'argument du « *normative framing of demands* ». Andrew Gambel, « The Politics of Deadlocks », dans Amrita Narlikar (ed.), *Deadlocks in Multilateral Negotiations: Causes and Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 25-46.

⁵³ Il convient d'attirer l'attention sur l'absence d'une identité collective du G3 et encore moins des pays émergents au sein de l'OMC. De même, il faut rester prudent face aux discours faisant d'eux désormais des acteurs incontournables de la gouvernance économique globale. Il recèle l'idée d'une normalisation de leur traitement et de leur participation aux coûts de fonctionnement du système économique mondial.

compromis. On en revient au dilemme de la puissance cher à Charles Kindleberger et à la théorie de la stabilité hégémonique, mais aussi à François Perroux et sa théorie des économies dominantes. Et, sous cet angle, le phénomène coalitionnel s'analyse avant toute chose comme un moyen de recréer de l'asymétrie dans les négociations.

L'ascension de nouvelles puissances non hégémoniques suscite beaucoup de questions. Tout d'abord, elle interpelle la grammaire générative du régime OMC. Par-delà la remise en cause du leadership dans les négociations, c'est aussi le principe de réciprocité, comme nous l'avons vu dans les deux précédentes sections, qui perd de sa pertinence face à des pays qui ont le statut de pays en développement tout en ayant des capacités productives et commerciales de plus en plus comparables à celles des pays développés. Elle questionne ensuite la dyade « contestabilité/accès aux marchés » issue du cycle d'Uruguay. Les émergents ont su composer avec les principes, règles et normes du régime OMC tout en ayant une lecture stato-centrée du développement qu'autorise leur statut de pays en développement, grâce à quoi ils ont su combiner avec succès interventionnisme et expansionnisme commercial, et ouverture commerciale et barrières non tarifaires. Leur réussite met en exergue les limites du régime issu du cycle d'Uruguay et démontre la validité de leur stratégie de construction d'un rapport de force qui leur soit favorable dans l'économie mondiale. Enfin, et en relation directe avec ce qui précède, l'émergence de certains pays interroge la pertinence du sous-régime commerce et développement contenu dans les accords de l'OMC. Ces pays ont construit leur réussite en s'éloignant aussi bien des modèles de substitution d'importation d'antan que des préceptes du consensus de Washington, non sans tourner, par contre, à leur avantage la philosophie interventionniste des premiers et l'esprit d'insertion compétitive dans l'économie mondiale des seconds.

2. Vers un nouveau type de compromis

Le système commercial multilatéral est en quelque sorte pris au piège de son commercialisme. Certes, ce dernier a toujours animé le fonctionnement du système – favoriser les exportations tout en faisant de la protection une exception – mais celui-ci a pris un tour nouveau avec les politiques expansionnistes adoptées depuis le virage néolibéral des années 1980 par un nombre sans cesse croissant de membres, une tendance qui a fait basculer les avantages d'un système ouvert en faveur des pays émergents, notamment les trois grands, et ce au détriment des pays industrialisés et surtout des pays les plus pauvres. Tourné depuis sa création vers la seule ouverture des marchés, le système OMC ne dispose en réalité, face à un commercialisme devenu débridé, d'aucun mécanisme de régulation et encore moins de contrôle.

L'enlisement de la négociation montre qu'un nouvel équilibre entre « réciprocité » et « non-discrimination » est à trouver. Comme l'histoire du système commercial le montre, il dépend de la capacité affirmée d'un pays ou d'un groupe de pays à mobiliser les participants, à déterminer les règles et à fixer les modalités de la négociation. Il dépend surtout de la capacité à assumer les coûts de fonctionnement du régime OMC et à assurer une répartition équitable des gains et des coûts associés à la libéralisation des échanges, ce qui supposerait de réfléchir à des mécanismes multilatéraux de compensation. La question du leadership ne doit pas être appréciée sous l'angle unique des rapports de puissance car les Etats-Unis demeurent malgré tout la première

puissance commerciale, et le couple Etats-Unis – Union européenne représentait encore en 2102 49 % des exportations mondiales, 54 % des importations et 63,8 % du stock mondial d'IDE. La question du leadership renvoie plutôt à la finalité de la libéralisation commerciale multilatérale et aux principes qui en sont le fondement.

La différenciation des trajectoires économiques au Sud soulève par ailleurs la nécessité de revoir la typologie des membres de l'OMC en vue d'élaborer des accords répondant de la façon la plus précise possible aux problèmes commerciaux spécifiques de chaque membre. Trois voies semblent envisageables. La première est une approche par pays qui verrait la généralisation des sauvegardes en fonction des situations concrètes propres à chacun⁵⁴. La seconde reprend la logique qui a présidé à la ratification de l'Accord sur les technologies de l'information⁵⁵. Elle consisterait à orienter le système commercial vers le minilatéralisme ou le plurilatéralisme⁵⁶. Elle officialiserait la logique coalitionnelle et reposerait sur des « accords clubs ». Ceux-ci seraient conclus par des pays présentant des intérêts convergents mais seraient ouverts aux autres membres, l'OMC devenant de la sorte un « *club des clubs* »⁵⁷. La troisième voie pourrait être celle inaugurée dans l'accord sur la facilitation des échanges signé à Bali lors de la 9^e conférence ministérielle, les pays membres en développement auto-désignant les mesures les engageant et liant certaines d'entre elles à des compensations financières et d'assistance technique.

Ces options sont techniquement et juridiquement faisables⁵⁸. Elles nécessiteraient la consolidation des dispositifs existants, le mécanisme de règlement des différends, en particulier, dont la fonction évoluerait pour devenir un dispositif de surveillance et de mise en cohérence des politiques de libéralisation-régulation commerciale. L'OMC évoluerait à son tour en vue d'assumer une fonction de « *chambre de compensation* » des mesures et pratiques commerciales⁵⁹. Une chose est certaine ; l'enlisement de l'ADD met fin aux grands cycles de négociations et à l'engagement unique comme incitation au compromis.

Conclusion

L'OMC existait avant le lancement du PDD ; elle existera après. Elle survivra à son enlisement car la demande de coopération sur les questions relevant ou pouvant potentiellement relever de son agenda est très forte. C'est au travers d'un processus complexe et contradictoire de conflit-coopération que se construit la régulation commerciale multilatérale. Cette conflictualité constructive jalonne les différentes étapes

⁵⁴ Thèse défendue par Daniel Rodrik, *One Economics, Many Recipes*, Princeton, Princeton University Press, 2007, pp. 205-215.

⁵⁵ Ratifié le 27 mars 1997 par 39 pays représentant 92,5 % du marché mondial.

⁵⁶ Les propositions vont dans le sens d'une OMC à géométrie variable et d'un multilatéralisme gigogne, avec des accords qui auraient la masse critique suffisante pour être opérationnels. Voir Stuart Eizenstat, Grant Aldonas, « Transatlantic Leadership for a New Global Economy », *Policy Papers*, Washington D.C., Atlantic Council of the United States, April 2007 ; Patrick Low, WTO Decision-Making for the Future, Draft for Conference « Thinking Ahead on International Trade: Challenges for the World Trade System », September 2009, WTO, Genève ; Yves Nouvel, « L'unité du système commercial multilatéral », *Annuaire français de droit international*, volume 46, 2000. pp. 654-670.

⁵⁷ Robert Z. Lawrence, « Rulemaking amidst Growing Diversity: A Club-of-Clubs Approach to WTO Reform and New Issue Selection », *Journal of International Economic Law*, 9(4), 2006, pp. 823-835.

⁵⁸ Elle ne présuppose pas l'abandon du principe du consensus, mais celui de l'engagement unique, qui n'est qu'un compromis sur la façon de conclure les négociations et n'appartient en aucun cas à la « grammaire générative » du régime.

⁵⁹ Argument développé par Joost Pauwleen, *Op. cit.*, pp. 565-567.

du PDD. En articulant des grilles de lecture (le réalisme structurel et le constructivisme), nous avons avancé la proposition d'une dissonance entre l'institution (le régime OMC) et le système commercial international comme explication de l'enlisement des négociations. Cette dissonance résulte du fait que la « grammaire générative » du régime commercial (non-discrimination, réciprocité, leadership) est prise en défaut face à la perception que développent les Etats en termes de pertes relatives du double processus de globalisation et d'émergence.

Loin d'épuiser les multiples facteurs explicatifs des défaillances de l'OMC, cette analyse insiste sur deux éléments trop souvent minimisés dans la littérature : d'une part, les conflits productifs et distributifs sous-jacents aux régulations économiques globales élaborées à l'OMC ; d'autre part, la façon dont les Etats membres 'construisent' les enjeux d'économie politique globale qu'ils cherchent à réguler au sein de l'OMC. La thèse de la dissonance institution-système que nous avons développée relativise l'argument des problèmes de gouvernance et met en avant trois éléments qui marqueront durablement l'ordre du jour de l'OMC. Tout d'abord, l'existence d'un écart préjudiciable à l'effectivité et à la légitimité du régime OMC, entre l'agenda de la négociation et les principaux enjeux de la globalisation. L'organisation se montre en mesure de gérer l'existant, mais s'avère incapable de répondre aux exigences de la nouvelle géographie de la richesse et de la puissance issue d'une économie internationale de plus en plus intégrée. Ensuite, la transformation devenue ingérable d'un modèle de régulation centré sur les États et l'ouverture ordonnée des marchés en un modèle de régulation des marchés adapté à une économie intégrée en réseaux de production et d'échange. Enfin, la nécessité d'une nouvelle structure normative pour le régime OMC, qui viendrait institutionnaliser le pluralisme des pratiques multilatérales.

Le système commercial multilatéral post-Bali reste à construire. Il devra clore le PDD et prendre en charge les nouveaux enjeux de l'économie politique globale. Quel multilatéralisme dans une économie globalisée, plus hétérogène et moins asymétrique ? Comment penser un multilatéralisme inclusif en mesure de traiter de façon satisfaisante les enjeux de développement humain et durable, de lutter contre la pauvreté et les changements climatiques, de fournir les biens publics globaux comme la sécurité collective et un système commercial ouvert et fondé sur des règles ? Ce sont des questions d'une redoutable complexité. Il n'est pas certain que les négociateurs aient la capacité ni la volonté de les affronter.