

Un nouveau réalisme dans le Cycle de Doha? Une table ronde

John M. Curtis et Dan Ciuriak*

Les 2 et 3 mars 2006, un groupe d'observateurs émérites de la scène mondiale du commerce et de l'investissement s'est réuni à Ottawa pour engager une discussion informelle sur les perspectives du Programme de Doha pour le développement, dans la foulée des progrès réalisés dans les négociations de la Sixième conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Hong Kong (Chine), en décembre 2005. Le Centre for International Governance Innovation de l'Université de Waterloo et le Centre de recherches pour le développement international, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, parrainaient la table ronde. Les pourparlers ont porté sur le progrès dans les négociations et les perspectives de résultats ambitieux, compte tenu du contexte géopolitique et de la macroéconomie mondiale, ainsi que sur les développements qui s'annoncent, relativement au programme politique. La présente note est le rapport thématique sommaire de ces discussions, préparé par le président. Comme celles-ci ont eu lieu en suivant les règles de Chatham House, il n'y a aucune mention des sources. La responsabilité de l'interprétation des discussions repose donc entièrement sur les auteurs. Et, quoique les perspectives d'une conclusion heureuse du cycle soient incertaines, l'analyse demeure pertinente.

* John M. Curtis était alors l'économiste en chef et Dan Ciuriak, adjoint à l'économiste en chef, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada. Les opinions exprimées dans ce chapitre correspondent à la discussion lors de la table ronde et ne peuvent être attribuées ni au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, ni au gouvernement du Canada, au Centre for International Governance Innovation de l'Université de Waterloo, ou au Centre de recherches pour le développement international.

Introduction

Le Programme de Doha pour le développement compte déjà cinq ans et, avec le recul, il est évident que celui-ci était voué à des retards et, fort probablement, à des résultats modestes.

Les ententes commerciales ont, bien entendu, des objectifs commerciaux; mais le Cycle de Doha est né essentiellement d'une réaction politique internationale aux événements du 11 septembre 2001. Au moment du lancement en novembre 2001 de ce qui allait devenir le Programme de Doha pour le développement, les engagements du Cycle d'Uruguay n'étaient pas encore complètement mis en application, à plus forte raison, absorbés. Les assises techniques d'une nouvelle série de séances n'avaient pas encore été posées, et peu de choses avaient bougé par rapport au programme inscrit dans l'entente qui avait conclu le Cycle d'Uruguay. Par ailleurs, les principaux enjeux en émergence pour le commerce mondial consistaient à absorber les répercussions de l'accession imminente de la Chine à l'OMC et de l'expiration de l'accord sur les textiles et les vêtements.

Incidentement, au moment d'enclencher le Cycle de Doha, le soi-disant consensus de Washington sur les politiques économiques se dénouait dans la foulée d'une extraordinaire série de crises sur les marchés émergents qui avaient commencé avec la crise financière du Mexique en 1994. Les enjeux de la gouvernance explosaient littéralement, comme en témoignent une succession de manifestations antimondialistes à l'échelle internationale.

De plus, le développement et l'agriculture étaient les deux principaux enjeux de ce cycle de discussions; à titre d'indicateur de la difficulté que posaient ces deux enjeux, le rapport d'un groupe d'experts que présidait Gottfried Haberler destiné aux membres du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) soulevait dès 1958 le besoin d'en traiter par l'entremise du régime de commerce multilatéral. Depuis, quatre séries de séances ont eu lieu, et bien que l'on ait adopté d'autres disciplines dans le cadre du Cycle d'Uruguay, l'agriculture et le développement demeurent des enjeux importants.

Pour compliquer le tout, certains pays en développement estimaient de plus en plus avoir été « piégés » durant le Cycle

d'Uruguay – selon l'un des observateurs à la table ronde – et cherchaient à rééquilibrer les aboutissements du Cycle d'Uruguay (ce qui, bien entendu, se heurtait à certains intérêts du monde industrialisé, notamment les sociétés pharmaceutiques qui avaient réclamé la tenue du Cycle d'Uruguay. Autre pavé dans la marre : les premières démarches concrètes en matière agricole, aux lendemains de Doha, étaient régressives, soit l'expansion en Union européenne de la Politique agricole commune (PAC) en 2003, et le U.S. Farm Bill de 2002, qui majorait de façon considérable l'appui à l'agriculture des États-Unis.

Compte tenu de l'envergure de telles difficultés, on peut à tout le moins arguer que le cycle a assez bien progressé, somme toute, durant ses quatre premières années, voire raisonnablement selon les attentes, en rétrospective. Conformément à l'expression d'un tel optimisme, des difficultés rencontrées à Genève et lors de diverses rencontres ministérielles, (plénières ou en petits groupes) ont peut-être pu servir à rationaliser les attentes permettant finalement au cycle d'entrer dans ce qu'un des observateurs a qualifié d'« ère du réalisme », au cours de laquelle des progrès vers un accord pourraient survenir rapidement et de façon décisive.

Ou peut-être pas. L'évaluation contemporaine des événements majeurs se bute à l'incertitude du futur qui, dans une faible mesure du moins, traduit le fait que l'évaluation contemporaine fait elle-même partie de la rétroaction analytique influant sur les résultats finaux.

Les propos qui suivent résument des réflexions et des idées de proches observateurs de la scène commerciale à l'égard de l'état des négociations sur le commerce international et, de façon plus générale, de la scène commerciale mondiale, telles qu'ils les ont énoncées et discutées à Ottawa, par suite de la Sixième conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong (Chine), en décembre 2005.

Le Cycle de Doha est-il encore « réalisable »?

À cette table ronde, on a argumenté que l'issue des négociations du Cycle de Doha repose sur plusieurs critères interdépendants :

- soit des arguments commerciaux convaincants en faveur du cycle;
- soit un compromis qui peut être orchestré de manière à satisfaire aux objectifs commerciaux, assorti d'un équilibre raisonnable de gains négociés et de concessions pour tous les membres, et qui est en même temps politiquement réalisable;
- soit un compromis pouvant se conclure dans un délai raisonnable, soit, pour des motifs pratiques, d'ici au 1^{er} juillet 2007, lorsque la Trade Promotion Authority des États-Unis (TPA) expirera, ou dans un délai plus long susceptible de concorder avec une prolongation du mandat de la TPA?

Le cycle est-il fondé au plan commercial?

Qui s'intéresse au cycle? En réponse à cette question, on a remarqué que les lobbyistes ont des clients dans plusieurs secteurs et que tous leurs clients souhaitent que le cycle donne de grands résultats. Il existe donc un intérêt commercial. Cet intérêt peut sembler plus évident aux États-Unis où le processus d'élaboration des politiques commerciales réagit plus directement à l'impulsion du monde des affaires, contrairement à l'Europe, où les groupes d'intérêt qui veulent manifester leurs opinions doivent déployer plus de temps et d'énergie, à cause des nombreux paliers institutionnels : gouvernements nationaux, associations d'affaires européennes et bureaucratie de Bruxelles.

Toutefois, on ne saurait jauger ni la portée ni l'intensité de l'intérêt. Certains observateurs de pays en développement, par exemple, perçoivent un « manque d'intérêt » dans les pays de l'OCDE, c'est-à-dire qu'on ne cherche pas d'ouverture, surtout en matière d'agriculture. Certains ont noté que l'accord de Hong Kong visant à limiter les tarifs douaniers à un seuil de trois pour cent pour les secteurs dits sensibles offre peu d'assurance d'accès aux marchés, compte tenu du fait que les exportations des pays en développement se concentrent souvent dans une poignée de catégories tarifaires. On a suggéré que l'exclusion du seuil tarifaire de trois pour cent pourrait s'appliquer à *tous* les secteurs d'intérêt pour de nombreux pays en développement.

Certains pays ont des intérêts diamétralement opposés relativement à l'amélioration de l'accès aux marchés, leur grande inquiétude étant l'érosion du traitement préférentiel, une préoccupation importante pour un grand nombre des pays les plus pauvres.

Par conséquent, bien que l'on ait prétendu qu'il y avait un « intérêt monétaire » dans le cycle, lorsqu'on tâche de faire le bilan total de l'intérêt exprimé envers le cycle, on en arrive à un résultat plutôt déconcertant et pas très convaincant.

Le casse-tête politique

Cela étant dit, on a suggéré que l'on croyait assez bien comprendre quelle forme devait prendre un accord pour qu'il soit « réalisable » au plan commercial. En effet, un observateur faisait remarquer que, si les négociateurs des quelque vingt principales économies rédigeaient leur point de vue sur un tel accord, on constaterait un haut taux de convergence entre ces points de vue. La question est donc de savoir si on peut y arriver *politiquement*, tant à l'intérieur de chacun des pays qu'à l'échelle internationale; en d'autres mots, y a-t-il une solution possible en termes d'économie politique?

D'une part, un accord qui rassemblerait les 149 membres de l'OMC de l'époque accentuerait, aux dires de certains, les problèmes pour les pays avancés en adoptant des réformes agraires plus importantes que prévues dans l'Union européenne et aux États-Unis. Un tel accord exigerait aussi bien plus de concessions de la part des grands marchés émergents en matière d'accès que ce qui a été proposé jusqu'à maintenant. D'autre part, une entente de moindre portée allégerait le désagrément pour les pays avancés, mais ne serait ni acceptable pour le Congrès américain ni pour les pays en développement, en particulier les pays les moins développés.

Tout portait à croire que la solution dépendait en fin de compte de l'Union européenne et des États-Unis.

La situation aux États-Unis était perçue comme problématique si on ratait l'échéance du TPA, fixée au 1^{er} juillet 2007, car aucune prolongation ne semblait justifiée. La vision pessimiste arguait qu'étant donné la « baisse vertigineuse » du degré

d'approbation au sein de l'administration américaine, les démocrates ne feraient rien pour la sauver. Mais certains gardaient quand même l'espoir qu'en janvier 2007, le Congrès serait en meilleure position après les élections de mi-mandat, et que le déroulement des événements économiques et politiques finirait par justifier une prolongation de la TPA. « Les votes ayant trait au commerce, a-t-on souligné, ne se gagnent pas que par des arguments économiques. La politique étrangère et la sécurité nous ont plongé dans ce pétrin, et c'est elles qui nous en sortiront ». En guise d'appui à ce point de vue, on a signalé que, bien que la baisse dans les sondages de l'administration avait contribué à alimenter la rhétorique protectionniste au Congrès, les candidats potentiels à la présidence avaient en grande partie du « demeurer au-dessus de la mêlée » sur le sujet du protectionnisme commercial. Par ailleurs, en rappelant que l'accord du Cycle d'Uruguay était intervenu peu de temps après que les États-Unis soient allés chercher Robert S. Strauss – un personnage réputé « finisseur » – pour qu'il conclue une entente, quelques-uns ont exprimé l'espoir que l'ambassadeur Portman, un personnage populaire auprès du Congrès, puisse de la même manière, se montrer l'homme de la situation.¹

En ce qui a trait à l'Union européenne (UE), certains se demandaient si son négociateur en chef pouvait vraiment offrir davantage que l'ensemble insatisfaisant déjà sur la table. De manière rhétorique, on se demandait si le positionnement de l'UE au sein de la négociation était une parodie. Sinon, qu'allait donc faire le Commissaire Mandelson pour que ça change? À ceci, on a répondu qu'en dépit d'un processus de négociation effectivement encombrant à l'UE, l'historique du Cycle d'Uruguay avait bien montré que le changement est possible. Les réformes de 1992 à la Politique agricole commune (PAC) élaborées par le Commissionnaire M^cSherry ont rendu possible l'accord du Cycle d'Uruguay, a-t-on rappelé aux participants à la table ronde. Le Plan M^cSherry, faisait-on observer, est surve-

¹ Note de la rédaction : Ces espoirs ont été anéantis peu de temps après la table ronde, suivant la nomination de l'ambassadeur Portman comme directeur de l'*Office of Management and Budget* en juin 2006.

nu par suite de pressions internationales sur l'Europe pendant le Cycle d'Uruguay (le rendez-vous de Blair House constituant la rencontre clé qui avait fait bouger l'UE). Surtout, a-t-on aussi fait valoir, la situation des fermiers de France – longtemps la pierre d'achoppement d'une réforme de la Politique agricole commune – est en train de changer. À travers l'histoire, la popularité de la PAC reposait sur la notion que celle-ci aidait les petits fermiers; en réalité, les fonds de la PAC ont plutôt afflué vers les fermiers importants. (En fait, a-t-on souligné, la Reine d'Angleterre et le Prince de Monaco ont été reconnus en tant que bénéficiaires majeurs). De plus en plus, on est au courant de tels cas, ce qui infléchit l'opinion publique. Les pauvres en Europe sont les plus grands perdants dans la PAC, et l'attitude négative des consommateurs envers la hausse des prix des aliments se durcit. Parallèlement, les fermiers français découvrent leur potentiel comme concurrents (y compris à l'aide d'un accroissement des récoltes de denrées génétiquement modifiées). Les Français appuient dans une proportion de 60/40 un marché plus libre, a-t-on affirmé, et ils préfèrent la migration des biens à celle des personnes. Le débat évolue donc au sein de l'UE, et on ne peut entièrement écarter la possibilité d'un débouché. Toutefois, le choix du moment demeure incertain : comme dans le cas des plaques lithosphériques, la pression augmente, puis soudainement surviennent des mouvements imprévisibles.

La question du temps

Il faut considérer le temps requis pour négocier un compromis comme une composante partielle des efforts fournis. Par conséquent, on a prétendu qu'avec l'introduction d'une nouvelle énergie et suffisamment d'effort, un compromis important pourrait être conclu en peu de temps.

Mais puisque les négociations ont commencé tout de suite après la Déclaration de Hong Kong, certains ont considéré la date limite non officielle de l'expiration de la TPA comme étant, pour des raisons pratiques, déjà échue. Dans une telle optique, on a prétendu que les perceptions du public et la dynamique des négociations varieraient énormément selon que l'Administration amé-

ricaine obtiendrait ou non une prolongation de la TPA. Cette prolongation obtenue, juillet 2007 serait considéré comme le point milieu d'un cycle prolongé, mais toujours actif; sans prolongation, les pourparlers pourraient continuer, mais juillet 2007 serait largement interprété comme marquant *de facto* l'échec du cycle. Un observateur a fait remarquer que « sans un accord avant la date limite de la TPA, rien n'irait plus. »

Certains observateurs trouvaient plutôt étonnant que l'exercice entier *doive* dépendre de la TPA aux États-Unis. On a souligné le mécontentement au sein des pays en développement face au « chantage » exercé par l'utilisation de l'échéance de la TPA comme date limite des négociations.

D'autres prétendent cependant que, pour le bien du régime de commerce multilatéral, il importait de miser sur cette date limite établie par l'échéance de la TPA. Le régionalisme, a-t-on suggéré, attend « à la porte ».

Les cycles aboutissent

Bien que l'on ne puisse établir clairement la suffisance des intérêts commerciaux, le potentiel de résultats en matière d'économie politique, ou la suffisance du délai, des observateurs ont fait preuve d'un certain optimisme. On a fait remarquer que les cycles aboutissent effectivement. Assurément, on gesticule beaucoup; mais, en fin de compte, les négociateurs paraphent un accord en s'inspirant des propositions sur la table. Par exemple, les trois derniers cycles – Kennedy, Tokyo et Uruguay – ont chacun entraîné des réductions tarifaires d'environ 33 pour cent. Est-ce difficile de deviner le prochain chiffre? De manière réaliste, les fermiers obtiendront leur argent même après avoir mené à bien un cycle ambitieux; la question consiste à découvrir dans quelle « case » l'argent se retrouvera, et en quoi le soutien entravera le commerce. En définitive, le Cycle de Doha peut aboutir à des résultats « importants » par rapport aux attentes et aux espoirs *ex ante*; mais en rétrospective, a-t-on suggéré, on dira qu'il s'agissait effectivement d'un aboutissement majeur.

Il fallait, pour progresser, faire le lien entre les divers éléments de la négociation – services, AMNA, agriculture, etc –

afin d'asseoir plus fermement les compromis. À cet égard, la Déclaration de Hong Kong avait fixé la date du 31 juillet 2006 comme échéance pratique pour des débouchés au chapitre de l'agriculture et de l'AMNA, ainsi que pour de premières véritables offres au chapitre des services. De plus, on a souligné que l'approche plurilatérale adoptée pour les services constitue aussi, heureusement, une innovation sectorielle; voilà qui peut entraîner une dynamique constructive et mener à un autre type de négociations fondées sur les particularités sectorielles.

Bref, pour répondre à la question « Le cycle est-il réalisable? », la discussion a donné quelque chose comme « Le cycle n'est pas irréalisable ».

Développement : l'énigme principale du cycle

Sans aucun doute, le développement a constitué l'aspect le plus litigieux et la plus importante source de confusion du cycle. Certains l'ont considéré comme une anomalie congénitale dans le fondement du Programme de Doha pour le développement (PDD); selon cette théorie, on peut conclure que le cycle a souffert de mésinterprétation dès le départ.

Comme l'a signalé un observateur, une partie de cette confusion est attribuable à un « chef-d'œuvre d'ambiguïté constructive ».

Toutefois, on ne peut ignorer que le choix de Dubaï, en novembre 2001, était de tenir un cycle axé sur le développement ou de ne pas en tenir du tout. Le cycle a été lancé avec l'objectif de travailler à des solutions au problème de la division Nord-Sud issue des résultats du Cycle d'Uruguay, peu importe si l'émergence d'une telle division était le fruit d'une conséquence non délibérée ou une réflexion du déséquilibre des pouvoirs dans les négociations, un point qui a suscité des réactions différentes. Donc, le problème ne repose donc pas sur les origines du cycle, mais plutôt sur l'absence d'accord quant aux résultats que doit produire le cycle par rapport au développement.

Commerce et développement : clarifier le lien durant le Cycle de Doha

Comme l'a indiqué un observateur, les termes « commerce et développement » s'apparentent un peu au test de Rorschach : chacun y voit quelque chose de différent. Pour certains, c'est l'agriculture, pour d'autres, l'« aide pour le commerce » (ou le renforcement des capacités), pour d'autres, la préservation de l'espace politique, et pour d'autres encore, l'accès au marché (considéré nécessaire par le renforcement des capacités). Cela étant dit, tant les observateurs des pays développés que ceux des pays en développement ont admis que des progrès considérables ont été accomplis pour clarifier les ambiguïtés dissimulées dans le Cycle de Doha. Comme l'a signalé l'un d'eux, le recours à l'étiquette « développement » dans le Cycle de Doha a créé de la confusion, mais nous sommes presque tirés d'affaire.

À ce chapitre, on a fait valoir que le monde du développement a fait beaucoup de progrès pour reconnaître que le développement est hautement complexe et largement national. Bien que l'on perçoive la libéralisation du commerce comme faisant partie intégrante de la restructuration des économies en vue de profiter de la mondialisation, l'idée d'un cycle de négociations commerciales pour propulser le développement, a-t-on soulevé, concourt au phénomène « de la queue qui commande à la tête ». Les problèmes pratiques auxquels fait face l'exportateur éventuel d'un pays en développement (longs délais, vol des biens en transit), ne sont pas des questions dont peut traiter l'OMC. De même, les droits et obligations de l'OMC ne représentent qu'une faible partie de la fonction de développement. Par exemple, on a fait remarquer que ce ne sont pas les quelques artistes des pays en développement qui vendent actuellement à l'étranger qui ont besoin de protéger leur propriété intellectuelle, mais plutôt les milliers qui travaillent dans le marché intérieur et qui n'en n'ont pas.

De plus, il demeure difficile d'intégrer le développement au cadre d'un cycle de négociations commerciales animées par le mercantilisme. Par exemple, l'absence élémentaire de cohérence dans l'encadrement des négociations : la dimension développement du commerce est liée à l'accès au marché, mais l'accès au

marché suppose également des progrès nationaux sur le plan des réformes stratégiques (puisque'une taxe sur l'importation équivaut à une taxe sur l'exportation); or, les pays les moins développés devaient en être exemptés. C'est un point de vue optimiste, a-t-on souligné, que d'espérer néanmoins réaliser des percées concrètes au chapitre du développement par une coopération accrue entre les processus de la Banque mondiale et de l'OMC, notamment des pourparlers autour de cadres stratégiques grâce à l'appui technique en matière de commerce (ATMC), dans le contexte du « cadre intégré ». Le cadre intégré, a-t-on suggéré, ne fonctionne pas. Par exemple, on distingue difficilement l'aide versée strictement sous forme d'« aide » de l'aide versée sous forme d'« aide pour le commerce » – sans mentionner qu'on ne peut clairement définir s'il s'agit de fonds « nouveaux » ou de fonds existants réassignés (certains observateurs ont le sentiment qu'en réalité, on trouve peu ou pas de fonds nouveaux). On a souligné que l'« aide pour le commerce » supposerait l'affectation de crédits réservés à cet effet, une pratique qui va à l'encontre des politiques de la Banque mondiale qui, au cours des cinq dernières années, s'est opposée à une telle pratique. La confusion vient aussi des programmes – aide pour le commerce, cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) et Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) – qui se chevauchent tous dans les versements au titre de l'aide.

Dans la perspective actuelle, certains observateurs ont trouvé difficile d'imaginer que l'on ait pris au sérieux l'idée que les ministres responsables du commerce en arriveraient à produire du « développement ». Un tel exercice, a-t-on suggéré, exigerait un niveau de coordination des agences nationales, une tâche ardue en soi, ainsi qu'un niveau de coordination des agences internationales impossible à atteindre. Un accord commercial multilatéral ne saurait servir à catalyser un tel ralliement des efforts.

Cette perspective plus réaliste, a-t-on avancé, a toutefois apporté un éclairage nouveau quant à la signification actuelle du développement pour le Cycle de Doha. Conceptuellement, il importe de reconnaître, dans le contexte du Cycle, la signification du terme « développement » en fonction de ce qu'en comprennent les négociateurs commerciaux, non la communauté du déve-

loppement. Voilà pourquoi le développement dans le cycle est si étroitement associé au commerce des produits agricoles; l'OMC procure la tribune toute désignée pour discuter du commerce des produits agricoles, en plus d'offrir un théâtre de négociations commerciales qui assure à la fonction de développement l'effet de levier le plus avantageux, et ce, en dépit du fait que l'efficacité de l'agriculture comme outil de développement a probablement été surestimée. Ainsi, à tout le moins dans le cycle, développement signifie accroissement de l'accès aux marchés en agriculture, ce que le Cycle d'Uruguay n'a pu produire et qui continue à faire défaut dans le Cycle de Doha.

De surcroît, aussi problématique qu'elle peut sembler à ceux qui perçoivent un gain important pour un pays par suite de l'acceptation des disciplines commerciales, l'idée d'un « espace de formulation des politiques » est maintenant acceptée. La Déclaration de Hong Kong reflétait l'entente relative aux prises de contrôle dans l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord sur les MIC) pour le contenu local, la prescription de résultats, et ainsi de suite. Ceci fournit un espace pratique de formulation de politique. Les observateurs ont soutenu qu'on peut « déclarer victoire » à l'OMC, que le problème est finalement solutionné, et qu'on peut passer au véritable programme de l'OMC, soit l'accès au marché.

On a bien sûr reconnu que l'accès au marché, bien qu'il soit nécessaire, n'est pas suffisant. Il importe de distinguer ce qu'on appelle l'« accès au marché » et l'« entrée sur le marché ». On peut négocier un meilleur accès au marché, selon les règles commerciales (p. ex. baisse des tarifs douaniers), mais cela ne garantit pas l'entrée sur le marché, qui, elle, dépend aussi de la capacité d'un exportateur à se conformer aux diverses normes auxquelles les produits doivent satisfaire (SPS, OTC, ISO, spécifications de Walmart, etc.). De plus, les coûts pour s'y conformer sont élevés. La capacité de profiter des concessions relatives à l'accès au marché obtenues au cours des négociations est donc aussi nécessaire.

Par contre, le renforcement des capacités, a-t-on débattu, revêt plutôt une importance secondaire pour l'OMC, malgré le fait qu'il soit devenu un point central des discussions sur le

commerce et le développement durant les négociations : en fin de compte, l'OMC ne peut pas fournir les fonds requis pour la restructuration, mais peut assurer l'accès au marché, en commençant par l'agriculture, mais en englobant aussi les produits et services non agricoles. En ce sens, l'étiquette de « développement » est devenue une obligation pour le Cycle, détournant ainsi l'attention du programme central de l'OMC.

Les risques pour le régime multilatéral en cas d'échec du cycle

Paradoxalement, la réévaluation du rôle de la libéralisation commerciale dans le développement se produit au moment même où les pays en développement les plus dynamiques ont fait des gains importants dans le système multilatéral et que les pays les moins développés (PMD) se sont décidément portés garants du système multilatéral à la place des États-Unis et de l'Union Européenne. À une époque, les PMD redoutaient l'OMC. Aujourd'hui, des observateurs avancent que les PMD ont accepté la notion d'un système basé sur les règles et jouent allègrement le jeu de l'OMC, tandis que les pays développés évitent de s'engager.

Cette situation met en lumière un problème implicite à l'économie politique du cycle.

Certains suggèrent que le principal sous-produit du lien commerce-développement a été d'entraîner un examen plus poussé de la répartition des gains mondiaux en matière de bien-être grâce à la libéralisation et de l'incidence du développement sur certains aspects des accords. Durant cet examen, il est devenu apparent que les PMD sont exposés au risque de n'obtenir d'une entente aucun gain de bien-être en raison de l'incidence négative de l'érosion du traitement préférentiel et des prix plus élevés des aliments (la grande majorité des PMD sont des importateurs nets de denrées alimentaires). Le résultat pervers d'une telle situation : plus un PMD pratique l'exportation, plus il doit encourir des pertes de bien-être en raison de la détérioration des conditions de commerce.

Parallèlement, a-t-on suggéré, les grands bénéficiaires de la libéralisation du commerce agricole seraient en fait les pays industrialisés, où les prix de la nourriture seraient moins élevés.

Par contre, le travail préliminaire pour préparer la défense d'une libéralisation du commerce agricole fondée sur la nature même des bénéficiaires n'a pas encore été fait.² Dans les nations industrialisées, on n'a pas non plus, croit-on, fait le travail nécessaire pour expliquer aux fermiers ce que signifie la libéralisation du commerce des produits agricoles, et en quoi le gouvernement soutiendrait les revenus – oui, croit-on, il serait possible d'être généreux envers les fermiers sans fausser la donne.

Dans l'intervalle, on a argumenté que la majorité des marchés émergents – Chine, Inde, Brésil – n'ont pas contribué dans une mesure équivalant aux bénéficiaires qu'ils retirent du régime.

Plusieurs participants présents à la table ronde estiment que cette combinaison d'intérêts et d'engagements ne permettait pas d'entrevoir une conclusion heureuse pour ce cycle. L'UE et les États-Unis ne fourniront pas le leadership requis pour consolider le régime multilatéral, mais les marchés émergents et les PMD ne sont pas prêts à en prendre la direction.

Il y a consensus autour du fait que cette situation est problématique, car il semble n'exister aucune solution de rechange au régime multilatéral susceptible de traiter des nombreux problèmes clés, non résolus, qui continuent de nuire au bon fonctionnement d'un système de commerce mondial.

En premier lieu, un accord pourrait permettre de clarifier des questions systémiques qu'évoque l'absence de perspective cohérente quant à la direction que prend le régime multilatéral. Le consensus sur le libéralisme intégré s'est effondré. L'ancien cadre multilatéral fondé sur le GATT a évolué en un système qui va au-delà du simple commerce; pour reprendre les mots d'un observateur, il forme aujourd'hui un amalgame étrange et déséquilibré assurant la protection des « droits » d'un seul facteur de production, soit la propriété intellectuelle. Aucun consensus n'a été atteint sur ce « régime ». Il réagit à

² Durant cette discussion, on a reconnu que la situation n'a rien de nouveau : parmi les efforts déployés lors du lancement du Cycle d'Uruguay, une visite au Japon avait pour but de faire valoir les avantages liés au bas prix des aliments. Mais ce fut un échec; l'exercice a tout de même fait ressortir l'argument selon lequel la viande au Japon coûte cher parce que les Japonais en consomment si peu!

l'impulsion d'un exercice de libéralisation épisodique, provisoire, qui mélange politique étrangère et économie. En même temps, certains ont argué que des problèmes systémiques plus larges ne pouvaient faire l'objet d'un traitement à même seulement les négociations de l'OMC. La capacité d'en arriver à un consensus parmi 149 membres³ est restreinte; une telle réalité réduira la marge de manœuvre de l'OMC dans certains domaines. En conséquence, on ne peut incorporer la main-d'œuvre, l'investissement, etc., de façon significative dans le cadre multilatéral. Il faut recourir à d'autres mécanismes pour ces domaines.

Deuxièmement, sans accord, l'OMC serait affaiblie en tant qu'institution, comme un bateau sans gouvernail. L'élan en faveur d'une réforme se dissiperait et le rôle actuel de l'OMC de « contremaître » du régime multilatéral s'estomperait.

Troisièmement, il faut sceller par un accord le mécanisme de règlement des différends en particulier. Sans l'orientation « législative » fournie par un accord de portée générale entre les nations membres, l'évolution du régime reposerait de plus en plus sur les décisions d'ordre juridique pour résoudre les litiges. Cette situation soulève de nouvelles questions puisque, suivant l'expiration de la « clause de paix » de l'Accord sur l'agriculture, l'entente sur les subventions s'applique aussi à l'agriculture. La prolifération des accords commerciaux régionaux (ACR) a aussi une incidence sur la résolution des différends en fournissant, dans certains cas, le choix du forum pour résoudre le conflit.

Quatrièmement, si le Cycle de Doha échoue l'axe d'intervention se tournerait rapidement vers les ACR. Par contre, on a relevé que ces accords sont eux-mêmes intégrés au régime multilatéral. L'OMC doit assurer une discipline afin d'encadrer la mise sur pied et le fonctionnement des ACR, particulièrement en ce qui concerne les règles d'origine. Bien sûr, l'élimination multilatérale de tarifs douaniers permettrait d'assainir de régler les problèmes des règles d'origine. De plus, les accords bilatéraux ne peuvent accomplir certaines choses, en partie en raison de l'effet de parasitisme et parce que les grands acteurs ne peu-

³ Note de la rédaction: le nombre de nations membres de l'OMC est depuis passé à 150, suivant l'accession du Vietnam, le 11 janvier 2007.

vent traiter les uns avec les autres dans un contexte bilatéral. À titre d'exemple, on a souligné que l'UE et Mercosur avaient traité difficilement de la question du sucre en raison de la nature de ce marché. Des cas semblables incitent à la conclusion d'ententes de moindre envergure au sein des ACR. De plus, ces accords n'assurent pas un succès uniforme au plan de l'augmentation des échanges (les accords sud-sud semblent avoir connu des résultats peu reluisants), pour ceux qui peuvent conclure de tels accords, tout en faisant ressortir les problèmes d'exclusion et d'érosion du traitement préférentiel pour ceux qui ne le peuvent pas. Finalement, on a fait remarquer que, si le commerce doit contribuer à l'intégration dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, les ACR n'y contribuent nullement, bien au contraire : ils peuvent en restreindre l'accès.

Bref, il n'existe pas d'alternative à l'OMC qui soit parfaite; on accomplira au sein de cet organisme des choses qu'on ne pourra pas accomplir ailleurs. L'échec du cycle nuira à la crédibilité de l'OMC, traduisant ainsi un échec important du système. La dérive qui en résulterait exposerait le régime à des développements pouvant entraîner des changements perturbateurs, dont des mesures protectionnistes contre la Chine, le réajustement des devises, et ainsi de suite.

Conclusion

Puisque la présente conjoncture favorable à une conclusion positive du Cycle de Doha s'éclipse rapidement depuis la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong, des observateurs de la scène internationale du commerce ont souligné le besoin d'un accord intégral visant à consolider le régime multilatéral. Ils ont énuméré les prochaines étapes pour conclure un tel accord et, malgré les nombreux obstacles, ils soulèvent plusieurs raisons de croire qu'on peut y arriver. Simultanément, l'économie politique du cycle n'est pas perçue comme étant particulièrement propice à une conclusion positive; par conséquent, les attentes font l'objet d'un rajustement (p. ex. la possibilité d'un accord Doha « version légère ») et le risque d'une interruption de durée prolongée est réellement possible, ce qui exposerait le système à

des pressions et autres incertitudes. Tout optimisme à l'égard d'une conclusion positive du cycle était donc fortement tempéré.

Les événements au cours de l'année 2006 semblaient au départ valider l'issue plutôt pessimiste des résultats du cycle, mais la suite a fait ressortir des points de vue plus optimistes.

Il y a toujours de l'espoir.

