

le mois

# Cancún : incident de parcours ou voie sans issue ?

Charles J. van der Vaeren

*L'échec de la récente conférence de l'Organisation mondiale du commerce à Cancún ne doit pas être considéré comme un simple incident de parcours dans la poursuite du « cycle de Doha », lié à des problèmes de temps et de procédure. Il résulte d'un blocage profond dans les négociations commerciales entre pays du « Nord » et du « Sud » : ces derniers ont pris conscience de ce que la libéralisation des échanges mondiaux ne peut être bénéfique à leur développement que si elle est un des éléments d'une régulation économique et sociale globale.*

Le fait que les États membres de l'Organisation mondiale du commerce n'aient pu aboutir à un accord lors de leur réunion de Cancún, en octobre 2003, doit-il être interprété comme un incident de parcours dans le « cycle de Doha » ? Celui-ci avait été lancé à la fin de 2001, après l'échec des négociations commerciales de Seattle en 1999. Ou bien sont-ce ces négociations mêmes, qui visent à pousser plus avant la libéralisation du commerce mondial, qui constituent une voie sans issue ? Les pays du « Sud », menés

par le Groupe des 22, ont refusé à Cancún les propositions des États-Unis, ainsi que celles de l'Union européenne, qui voulaient que ces pays ouvrent davantage leurs marchés aux produits et services étrangers. Ils ont jugé, d'une part, que certaines mesures qu'il leur était demandé handicaperaient leur développement et, d'autre part, que les offres réciproques des pays du « Nord », en particulier en ce qui concerne la réduction de leur protectionnisme en matière de produits agricoles, étaient très insuffisantes.

## LE BILAN NÉGATIF DE L'URUGUAY ROUND

Ces événements contrastent avec la clôture de l'Uruguay Round, à Marrakech, en 1994, où les pays moins développés avaient accepté une certaine ouverture de leurs marchés, notamment aux produits industriels et aux produits agricoles étrangers transformés. Toutefois, les plus faibles d'entre eux, surtout, ont fait un bilan négatif de cette ouverture sur leur propre diversification notamment dans le domaine industriel et dans celui de l'autosuffisance alimentaire. Que révèle donc, pour l'avenir, la montée en puissance des pays du « Sud », à Cancún, face aux puissances économiques du « Nord » ?

Selon certains, l'opposition, qui s'est manifestée durement entre le groupe le plus riche (mené par les États-Unis et l'Union européenne) et le groupe des États moins développés, les « 20+ » (mené par le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud), résulte de défauts dans la méthode de négociation. Celle-ci n'aurait pas été assez transparente; les États du « Sud » se seraient rebiffés contre ce qu'ils ressentaient comme une arrogance manipulatrice des leaders économiques. Selon eux, cet « incident de parcours » pourrait être dépassé, dans des pourparlers futurs, par un effort supplémentaire de compromis, dans un forum moins solennel et moyennant une rallonge de temps permettant d'arrondir les

angles des positions respectives. Certains vont même jusqu'à incriminer les structures et les mécanismes de négociation et de décision de l'O.M.C., trop opaques et trop lourds. Il suffirait alors de simplifier ce cadre, pour pouvoir reprendre la route vers les objectifs de libéralisation du commerce et d'ouverture de la concurrence esquissés à Doha.

Ces arguments paraissent ne pas tenir compte de la réelle prise de conscience de leurs intérêts par les pays du « Sud ». Ceux-ci ont pu, avec l'appui intellectuel d'un groupe international d'organisations non gouvernementales, et beaucoup mieux qu'avant l'étape de Cancún, analyser l'impact parfois négatif de l'accord de Marrakech sur leur croissance, aussi bien par les ouvertures commerciales qu'ils avaient concédées que par les mesures protectionnistes qu'avaient maintenues certains pays du « Nord ».

Les pays moins développés avaient été frustrés dans trois domaines: les pays développés ne leur ont guère ouvert leurs marchés des produits agricoles; les pays développés ont réduit, moins que les pays moins développés, leurs droits de douane sur les produits industriels, mais ils ont simultanément diminué les quotas sur leurs importations de textiles et de vêtements; le régime de propriété intellectuelle instauré a créé des obstacles à l'accès des pays moins développés à cer-

tains produits importants comme les médicaments.

Ces pays ont constaté aussi les limites, bien réelles, de la théorie selon laquelle la libéralisation du commerce ne peut avoir qu'un effet positif, non seulement sur la croissance économique globale de chaque pays, mais aussi sur la réduction de la pauvreté grâce aux effets de répartition et de création d'emplois. Par rapport à la croissance des pays plus industrialisés, un bon nombre de pays du « Sud » souffrent d'un réel déficit de croissance et, plus encore, de développement — c'est-à-dire d'évolution structurelle porteuse de davantage de croissance durable et de justice sociale.

## LE « CYCLE DE DOHA »

Le « cycle de Doha » semble, en effet, souffrir d'un vice rédhibitoire et constituer donc une « voie sans issue ». Pourtant, déjà à Marrakech, et plus nettement encore à Doha, les États membres de l'O.M.C. avaient proclamé la nécessité de tenir compte des intérêts spécifiques des pays économiquement plus faibles. En 1994, ils avaient adopté une « Déclaration sur la contribution de l'O.M.C. à la réalisation d'une plus grande cohérence dans la politique économique globale », où l'on pouvait lire notamment: « Les ministres reconnaissent que des difficultés dont l'origine réside en dehors du domaine commercial ne peuvent pas être résolues par les seules mesures

prises en matière de commerce. » Ils soulignaient le rôle que, par conséquent, devraient jouer « la Banque mondiale et le Fonds monétaire international pour soutenir l'ajustement à la libéralisation du commerce, nécessaire pour les pays en développement souffrant de couts à court terme engendrés par la réforme du commerce des produits agricoles ». On appréciera la façon euphémique de réduire à des « couts à court terme » les profondes transformations structurelles que l'ouverture plus large aux marchés internationaux nécessite dans certains pays pauvres à prédominance agricole ! D'autant plus que les pays du « Nord » ont refusé, à Cancún, d'effectuer un ajustement de leur secteur agricole, alors qu'un tel effort aurait dû être proportionnellement plus important de leur part, compte tenu de la capacité d'adaptation que leur confère leur richesse même... Par exemple, les États-Unis ont carrément refusé de réduire les subsides qu'ils octroient à leur producteurs de coton, ce qui aurait permis de laisser plus de place aux producteurs d'Afrique de l'Ouest.

Par ailleurs, la déclaration finale de Marrakech reconnaissait que « la globalisation de l'économie mondiale a conduit à une interaction de plus en plus grande... entre les aspects structurels, macroéconomiques, commerciaux, financiers et de développement de la politique économique ». C'est bien dire

que la « pensée unique » du Club de Washington, selon laquelle la libéralisation des échanges commerciaux et des mouvements de capitaux serait la voie royale du mieux-être pour tous les peuples, est un piège doré.

Dans ces conditions, était-il donc raisonnable de convenir à Doha qu'une libéralisation plus complète du commerce international pourrait être réalisée tout en tenant compte des impératifs du développement des partenaires les moins riches — et donc aussi les plus faibles ? Par exemple, les paysans des pays moins développés, qui constituent la majorité des producteurs dans ces pays, doivent souvent pouvoir vendre sur le marché intérieur, avant d'être assez compétitifs pour exporter; ils ont donc besoin d'une protection douanière, au moins temporairement, et non d'une concurrence débridée. Il en va de même pour les producteurs de biens industriels de consommation. Cela a d'ailleurs été reconnu implicitement à Doha, puisque l'O.M.C. y a accordé une dérogation au régime spécial instauré par l'accord de Cotonou entre l'Union européenne et les pays A.C.P. (Afrique, Caraïbes, Pacifique), dans lequel le partenaire du « Nord » accorde une préférence non réciproque à ceux du « Sud » — ce qui est contraire aux principes généraux de l'O.M.C.

Pour promouvoir efficacement le développement des pays les plus

pauvres, et réduire le fossé qui continue à exister entre le niveau de vie dans ces pays et dans ceux du « Nord », l'ouverture sans contrainte des marchés, est donc bien une « voie sans issue ». D'autant plus que les États membres du « Nord », surtout les États-Unis, ne veulent pas, malgré leurs belles déclarations d'intention, prendre les mesures d'accompagnement nécessaires pour soutenir activement ce développement. D'une part, ils refusent de démanteler la protection qu'ils accordent à certains de leurs secteurs économiques fragilisés. D'autre part, ils exigent que les pays du « Sud » ouvrent plus largement leurs marchés publics à la concurrence internationale, au détriment de leurs firmes nationales. Ils prétendent offrir à ces pays moins favorisés une aide au développement de nature à leur permettre de faire évoluer leur structure économique vers plus de diversité et de compétitivité et à réduire les couts sociaux liés à ces changements profonds; mais cette aide est très loin d'atteindre le niveau auquel ils se sont solennellement engagés et qui serait nécessaire pour atteindre ces buts louables: selon la Banque mondiale, toute l'aide au développement du Nord vers le Sud ne représente actuellement que le sixième des sommes dépensées, chaque année, par les États-Unis et l'Union européenne pour subsidier leur propre production agricole !

## LE BESOIN D'UN CADRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

D'ailleurs, l'aide au développement elle-même reste un leurre, tant qu'elle n'est pas conçue, au même titre que le commerce, comme un des instruments pour réorganiser, sur le plan mondial, l'allocation des moyens de production en fonction des potentialités et des besoins de toutes les populations concernées. Il s'agit d'élaborer un système économique international qui soit régulé de manière à promouvoir une réelle justice sociale au niveau mondial et à donner aux peuples les plus pauvres leur chance de satisfaire décemment leurs besoins fondamentaux (physiques, économiques, sociaux et culturels) par leur propre travail et avec leurs propres ressources.

Certes, le marché doit rester, de manière générale, l'instrument par lequel les ressources sont affectées, les produits sont échangés et les capitaux sont investis. Cependant, il est impératif de reconnaître que le fonctionnement des marchés mondiaux et la conduite des négociations commerciales internationales (comme au sein de l'O.M.C.) sont biaisés au détriment des partenaires les plus pauvres et en faveur des lobbys économiques du « Nord ». Il convient donc de relativiser les bienfaits de la libéralisation du commerce. Cela ne veut pas dire qu'il faudrait supprimer l'O.M.C., comme certains altermondialistes le prétendent d'une

façon irresponsable. Des mécanismes de négociations multilatérales sont nécessaires, sous peine de revenir au règne des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux (comme le préconisèrent les États-Unis, après l'échec de Cancún), dans lesquels les partenaires les plus puissants feraient prévaloir encore davantage leurs intérêts au détriment des plus faibles. Des processus indépendants d'arbitrage et de sanctions sont également nécessaires, en cas de manquements aux obligations commerciales souscrites et de dommages économiques graves ainsi causés, mais à condition que les dommages sociaux et environnementaux causés par une libéralisation intempestive du commerce puissent être aussi pris en compte et compensés. En d'autres mots, le commerce mondial sans entraves ne peut être une fin en soi, comme au sein de l'O.M.C. : il doit être intégré dans une approche globale de développement, qui soit efficace, juste et durable pour tous.

## LES LIMITES DU NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE

Une telle approche globale avait été à la base de la création de la Cnuccd (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement), dès 1962, après la publication de deux documents émanant des pays en développement. Le premier est la Charte du Caire, de juillet 1962, qui dénonçait les effets négatifs des relations

économiques internationales sur l'économie de ces pays et demandait que des mesures soient prises, dans le cadre des Nations unies, afin notamment de stabiliser les marchés internationaux des produits de base. Dans un autre document, soumis par septante-cinq États à l'Assemblée générale de l'O.N.U., il était souligné que le commerce international pouvait devenir l'instrument le plus puissant de développement, mais à la condition que soit mise en place « une nouvelle division internationale du travail comportant une nouvelle structure de la production et du commerce ».

C'est pour essayer de remédier à la détérioration à long terme des échanges au préjudice des P.V.D. que fut mis sur pied un système de stabilisation des revenus tirés par ceux-ci de l'exportation de produits de base. Ce système comprenait, d'une part, la fixation de prix négociés, périodiquement révisés de manière à garantir leur caractère rémunérateur, ainsi qu'une relative stabilité des recettes des pays exportateurs. D'autre part était créé un Fonds commun pour les produits de base, qui avait pour tâche de financer la constitution de stocks régulateurs du marché. Malheureusement, les accords de stabilisation par produits qui furent conclus dans le cadre de ce système n'ont pas résisté à la pression des forces économiques qui régissent le fonctionnement des marchés internationaux et y font prévaloir les

règles libérales, ni à la difficulté de gérer efficacement le système sans en alourdir exagérément la charge financière.

Les travaux de l'O.M.C. ne devraient pas s'effectuer en « roue libre » et devraient viser avant tout à établir, par la régulation du commerce international, une vraie égalité des chances entre les pays ayant atteint des niveaux très différents de développement.

L'impact finalement assez décevant de la Cnuced résulte surtout du caractère non contraignant de ses décisions, que ce soit en matière de libéralisation maîtrisée du commerce ou de stabilisation des marchés. Il manque aussi à ses décisions un cadre d'ensemble qui constituerait le système économique et social global, à la fois efficace et équitable. La Cnuced a bien essayé de promouvoir un nouvel ordre économique international (N.O.E.I.), mais celui-ci se résume à des principes, certes généreux, mais trop vagues et non opérationnels. Les déclarations de l'Assemblée générale des Nations unies concernant l'instauration d'un N.O.E.I. datent de 1974, mais qui s'en souvient ou s'y réfère encore ? L'Assemblée générale de l'O.N.U. s'est contentée, en 1991 seulement, de charger un groupe de travail de mettre en œuvre les principes de droit international devant régir le N.O.E.I., mais depuis lors rien n'a bougé. Il faudrait, en tous les cas, que le système économique

et social global soit structuré et piloté par un organe des Nations unies disposant d'un pouvoir de réglementation et de coercition, tout comme le Conseil de sécurité le fait (plus ou moins efficacement) en matière de paix et de sécurité internationales.

### **LES LEÇONS POSITIVES DE CANCÚN**

Même si le « cycle de Doha » s'est engagé sur une « voie sans issue », compte tenu de la résistance des pays du « Sud » à la manipulation de ceux du « Nord », la négociation non aboutie de Cancún peut être vue comme un événement positif. Le blocage enregistré a largement résulté, nous l'avons vu, de l'émergence d'un groupe de pays du « Sud » mieux articulé, plus solidaire et plus combattif, possédant une meilleure capacité d'analyse, de négociation et de proposition. Cet « empowerment » constitue la condition et la chance pour qu'une future négociation sur les conditions d'un développement global juste et durable aboutisse à la mise sur pied d'un système économique mondial qui soit équitablement favorable à tous, du « Nord » et du « Sud », présents et futurs.

Cependant, pour saisir cette chance, les pays du « Sud » ne peuvent absolument pas se laisser séduire par les sirènes de l'ultralibéralisme et entraîner dans des négociations commerciales bilatérales avec certains pays du « Nord », sous prétexte de

quelques avantages financiers à court terme. Leur solidarité doit rester ferme et se renforcer, afin de résister aux tentatives, bien réelles, de division. Ils devraient, au contraire, préparer soigneusement des propositions globales de réforme du système économique mondial, en vue de la Conférence générale de la Cnuced, qui doit se tenir en 2004.

Au sein d'un tel système, l'O.M.C. pourrait avoir un rôle très utile à jouer, pour faire respecter l'application, par les États et les firmes transnationales, des règles régissant les échanges mondiaux et les mouvements de capitaux. Ces règles devront avoir été établies dans l'intérêt du développement durable de toutes les parties intéressées, et non plus en visant d'abord la maximisation du profit et de la croissance de celles du « Nord », qui mènent le jeu. Contrairement à la Cnuced, l'O.M.C. dispose d'une procédure de négociation et d'arbitrage, qui fonctionne tant bien que mal et constitue tout de même un garde-fou contre l'arbitraire des partenaires les plus puissants. L'échec de Cancún devrait donc permettre non pas de supprimer l'O.M.C. mais de lui donner sa juste place et son rôle adéquat dans le système global de régulation de l'économie mondiale, conçu et contrôlé dans le cadre des Nations unies. n