



Chronique des Amériques

Chronique 03-14

La Conférence de Cancún : Échec conjoncturel ou misère du système commercial international ?

Rémi Bachand

Septembre 2003

C'est lors de la Quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, à l'automne 2001 à Doha qu'a été lancé un cycle de négociations qui ne porte pas son nom – le Programme de Doha pour le développement. À cette occasion étaient lancés des pourparlers concernant l'accès aux marchés agricoles, certains aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, certaines règles de l'Organisation, le mécanisme de règlement des différends et les liens entre le commerce et l'environnement. Des négociations étaient envisagées sur les quatre « questions de Singapour », à savoir les liens entre le commerce et l'investissement, les liens entre le commerce et la politique de la concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges. À noter, des négociations étaient déjà en cours à ce moment sur l'agriculture et sur le commerce des services, mais selon les modalités qui devaient être établies par consensus lors de la cinquième Conférence ministérielle. Les discussions du Programme de Doha devaient, l'espérait-on, aboutir avant le premier janvier 2005.

La Cinquième Conférence ministérielle qui s'est déroulée du 10 au 14 septembre 2003 à Cancún devait, disait-on, servir de tremplin pour ces négociations. On espérait d'elle qu'elle permette aux ministres du Commerce des pays Membres de diriger les négociateurs dans des directions représentant des positions consensuelles. Avant même le début de la Conférence, les pays Membre s'étaient entendus sur un Accord permettant aux pays les plus pauvres

d'importer plus facilement des médicaments génériques coûtant moins cher que les produits originaux. Cet Accord avait été accueilli comme une bonne nouvelle par les négociateurs, voyant en elle la preuve de la capacité des différents Membres de faire des compromis. Nous savons maintenant que les exégètes qui faisaient cette interprétation faisaient alors preuve d'un excès d'optimisme. En effet, les négociateurs des pays Membres se sont trouvés incapables de s'entendre sur une déclaration commune, constat d'échec tirant principalement sa source des divergences de points de vue entre les pays développés et ceux en développement. Cette chronique cherchera à analyser les raisons de ce revers en analysant les différentes positions sur les questions qui se sont révélées les plus conflictuelles entre le Nord et le Sud lors de la Conférence de Cancún.

L'Initiative sectorielle en faveur du coton

Un des premiers thèmes abordés par les Membres lors du premier jour de la Conférence concernait la proposition de quatre pays africains (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) de lancer une Initiative sectorielle en faveur du coton¹. Soutenant que près de 10 millions de personnes de cette région travaillent dans le secteur du coton, que sa production représente 5 à 10 % de leur P.I.B. et que les exportations de ce

¹ OMC, *Réduction de la pauvreté : Initiative sectorielle en faveur du coton : Proposition conjointe du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad*, (TN/AG/GEN/4), 16 mai 2003.



produit représentent près de 30 % de leurs recettes d'exportation, ces pays cherchaient à convaincre les autres Membres que le maintien de mesures de soutien par certains Membres de l'OMC apportaient des distorsions sur les prix du marché mondial (en contradiction avec les objectifs de l'Organisation) et que la disparition de ces distorsions « serait largement rentable et susceptible d'avoir un effet de levier important sur la réduction de la pauvreté dans les pays concernés »². Ainsi, les pays signataires exigeaient-ils :

- « la mise en place [...] d'un système de réduction du soutien à la production cotonnière en vue de son élimination totale », ainsi que :
- « la prise de mesures transitoires sous forme d'indemnisation financière au profit des PMA [pays moins avancés] producteurs de coton pour les pertes de ressources qu'ils subissent, en attendant l'élimination totale du soutien à la production cotonnière »³.

Dès la première journée, le directeur-général de l'OMC a fait remarquer que les pays proposant l'Initiative ne voulaient pas un système préférentiel mais uniquement « une solution basée sur un système commercial multilatéral équitable »⁴. Malgré l'appui à l'Initiative de plusieurs pays, les États-Unis ont fait part de certaines objections à son sujet faisant remarquer que les distorsions dans le secteur du coton n'étaient pas causées que par les mesures de soutien dans ce secteur et qu'une solution globale (« intégrée » ont rajouté certains par la suite) devrait aussi passer par une révision des politiques en matière de fibres synthétiques et des tarifs élevés sur les produits finis, par exemple. Ainsi, autant que l'on sache selon les informations disponibles, jamais une entente n'a été près d'être conclue à ce sujet, les pays n'étant pas prêts à entamer des négociations sur des sujets aussi diversifiés et sur lesquels ils n'étaient aucunement préparés à échanger. Il est difficile d'évaluer l'impact de cette première incapacité qu'ont eue certains pays parmi les plus pauvres de l'Organisation à faire accepter certaines positions jugées importantes, voire essentielles pour eux. On peut toutefois voir dans cette première difficulté une

sorte de prélude à ce qui allait se développer au cours des journées suivantes.

L'agriculture

L'agriculture constituait sûrement la question la plus épineuse dès l'entrée de la Conférence. Dans ce dossier où des négociations sont déjà engagées, on cherchait à établir des lignes directrices pour aider les négociateurs à s'entendre sur un nouvel Accord d'ici la fin de 2004. Un rappel des principales dimensions de l'*Accord sur l'agriculture*, conclu lors du cycle d'Uruguay et dont un des objectifs est « d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché », est peut-être nécessaire afin de comprendre les positions de chacun des acteurs.

En premier lieu, cet *Accord* visait la « tarification » des barrières au commerce des matières agricoles, c'est-à-dire qu'il demandait aux pays Membres de transformer les barrières non-tarifaires en barrières tarifaires. Par la même occasion, ces barrières tarifaires devaient être consolidées et réduites sur une période de 6 ans (pour les pays développés) ou 10 ans (pour les pays en développement) de 36 % (pour les premiers) et de 24 % (pour les seconds)⁵ par rapport à la période 1986-1988, période où les barrières tarifaires étaient particulièrement élevées. Cette méthode de calcul a permis à des pays de maintenir des barrières élevées sur certains produits bien protégés à condition d'effectuer des baisses importantes sur des produits où de telles protections étaient presque nulles⁶.

Deuxièmement, l'*Accord* cherchait à s'attaquer aux subventions à l'exportation et aux différentes règles de support interne. Les subventions à l'exportation devaient être réduites d'un pourcentage (allant jusqu'à 36 %) et dans un échéancier qui dépendaient du niveau de développement du pays. Le volume des produits subventionnés devait également être réduit (jusqu'à 21 % pour les pays développés). Ces réductions devaient se faire en fonction de la période de référence 1986-1990, période où ce moyen de

⁵ Les pays les moins avancés n'avaient pas à effectuer de réduction de barrières tarifaires.

⁶ Pinto Basta Lupi et de Carvalho donnent cet exemple : « [un] pays a trois produits, deux avec des tarifs de 100 % et un autre avec des tarifs de 4 %. Le pays annule complètement les derniers tarifs (100 % de réduction) et réduit d'à peine 15 % chacun des deux premiers et, ainsi, aura déjà accompli les réductions demandées par l'Accord, ayant accompli une réduction moyenne de 36,25 % [sic] de ses tarifs ». A. L. Pinto Basta Lupi et L. A. de Carvalho, « Agricultura », dans : W. Barral (org.) *O Brasil e a OMC*, 2^e édition, Curitiba, Juruá, 2002, 89, à la p. 96 [note traduction].

² *Ibid.*, § 4.

³ OMC, *Réduction de la pauvreté : Initiative sectorielle en faveur du coton : Proposition conjointe du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad*, (WT/MIN(03)/W/2), 15 août 2003.

⁴ La plupart des remarques concernant les réunions de la Conférence sont tirées du site internet officiel de l'OMC : www.wto.org.

soutien était particulièrement utilisé. Les pays qui n'utilisaient pas ou très peu de subventions à l'exportation à cette époque (tel est le cas de plusieurs pays en développement ne pouvant accorder autant de subventions que les pays développés agricoles) ne purent (re)commencer à les utiliser suite à l'entrée en vigueur de l'*Accord*. Ainsi, et grâce principalement à la période de référence utilisée, l'*Accord* ne s'est pas avéré trop contraignant pour les Membres habitués de soutenir leurs exportateurs grâce à de telles mesures alors qu'à l'inverse, il empêche ceux qui n'en faisaient pas usage d'insérer celles-ci dans leur politique.

Les mesures de soutien interne, pour leur part, ont été divisées en trois catégories, ou placées dans trois « boîtes » :

- La boîte verte : Les subventions qui ont des effets de distorsion sur les échanges ou des effets nuls sur la production ou, au plus, minimales. Mais, et cet ajout est important, sont également incluses dans la boîte verte certaines formes de soutien du revenu telles que l'aide aux régions défavorisées, des programmes de garantie de revenus, des programmes d'aide à l'investissement ou de mesures de protection de l'environnement. Ces subventions ne sont pas incluses dans l'*Accord*.
- La boîte bleue : Il s'agit de « versements directs au titre de programmes de limitation de la production ». Lorsque ces mesures respectent certaines conditions élaborées dans l'*Accord*, elles ne sont pas soumises aux disciplines de l'*Accord*.
- La boîte orange : Il s'agit des autres mesures de soutien interne introduisant des distorsions dans la production et dans le commerce. Ces mesures sont sujettes à l'*Accord* et devaient, pour les pays développés, être réduites de 20 %.

En d'autres termes, l'*Accord sur l'agriculture* est un accord qui ne fait principalement qu'encadrer et limiter certaines mesures protectionnistes ou qui produisent des distorsions telles que les barrières tarifaires, les subventions à l'exportation et les mesures de soutien interne. Ce résultat fait bien sûr suite à la conjoncture politique de chacun des pays Membre. Cette conjoncture, dans bien des cas, n'a pas ou très peu été modifiée et se reflète dans les positions politiques de ceux-ci dans les négociations sur le sujet dans le cadre du Programme de Doha.

Dans le dossier de l'agriculture et même s'il est impossible de faire une division manichéenne Nord-Sud car chacun de ces groupes est lui-même divisé en sous-groupe, on peut, *grosso modo*, distinguer quatre groupes ayant des intérêts divergents⁷ :

1. Le Groupe de Cairns⁸ qui a des positions des plus libérales. Ce groupe cherche à améliorer les conditions au marché pour les produits agricoles, notamment en diminuant les barrières tarifaires. Il propose l'élimination des subventions à l'exportation. En matière de soutien interne, il propose notamment une définition beaucoup plus claire et restrictive de la boîte verte et l'élimination de la boîte bleue.
2. Les États-Unis : comme en témoignent le fameux *Farm Bill* de mai 2002, les États-Unis constituent encore un des pays subventionnant le plus son agriculture, restreignant ainsi grandement l'accès à son marché aux produits agricoles étrangers. Ses positions principales lors des négociations concernaient l'élimination rapide et importante des barrières tarifaires. Les représentants états-uniens proposent l'élimination de certaines subventions à l'exportation et de certaines mesures de soutien interne, tout en préservant les mesures inscrites actuellement dans la boîte verte, dont font partie la majorité de leurs propres mesures. Au sujet de ces dernières mesures, Bernal, La Vina et Yu III font remarquer que : « [l]es États-Unis ont été plus rapides que quiconque pour insérer des politiques de support dans cette catégorie exempte de disciplines, augmentant les dépenses des mesures couvertes par la boîte verte de 24 milliards au cours de la période de référence utilisée dans le cycle d'Uruguay (1986-1988) à 50 milliards au cours de l'année 1999, date de la dernière notification soumise par les États-Unis à l'OMC »⁹.

⁷ Au sujet des positions de chacun, voir le texte extrêmement intéressant de : L.E. Bernal, A.G.M. La Vina et V. P. B. Yu III, *The Doha Trade Negotiations and Local Communities: The Agriculture Negotiations*, South Center, juillet 2003, aux pp. 13 et ss..

⁸ Le groupe de Cairns est formé des pays Membres suivants : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Fiji, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

⁹ L.E. Bernal, A.G.M. La Vina et V. P. B. Yu III, *supra* note 7, à la p. 14 [notre traduction].

3. Les pays « protectionnistes »¹⁰ : la position européenne est bien connue : l'agriculture n'est pas qu'une activité économique et le marché ne doit pas être seul à orienter sa production. Elle doit plutôt être vue comme étant multifonctionnelle car elle joue aussi un rôle important dans l'organisation sociale des pays. L'appui aux agriculteurs, par exemple, est un bon moyen pour contrer l'exode rural et ses conséquences fâcheuses, voire désastreuses autant sur le plan social qu'économique. La *Politique agricole commune* est réputée comme étant un des plans d'aide aux agriculteurs les plus généreux au monde. Conséquemment, les représentants de ces pays Membres cherchent à préserver le *statu quo* leur permettant de continuer à protéger leurs producteurs agricoles.
4. Les pays en développement : la position des pays en développement est souvent sur-schématisée car résumée par la volonté de voir les pays développés libéraliser leurs marchés et, particulièrement, cesser de soutenir leurs producteurs-exportateurs avec des subventions et des mesures de soutien interne. Cette position tient pour les pays exportateurs, mais il est loin d'être évident qu'une telle libéralisation serait positive pour l'ensemble des pays en développement¹¹. D'une part, les pays possédant une industrie agricole forte et compétitive pourraient bénéficier d'une telle libéralisation grâce à des exportations accrues dans les pays du Nord mais une libéralisation réciproque pourrait mettre en danger les secteurs les plus faibles (et les moins influents politiquement ?) de ces pays en raison de la concurrence du Nord. Toutefois, les impacts les plus importants seraient pour les pays importateurs de produits agricoles. En effet, la réduction de subventions aurait comme effet de hausser les prix de ceux-ci sur le marché mondial et de provoquer (ou d'empirer) des nouveaux

déficits dans la balance commerciale. Ainsi, même si la position la plus souvent entendue de la part des pays en développement en est une visant la libéralisation des produits agricoles (probablement parce qu'il s'agit là de la position des pays en développement les plus influents), il serait faux d'imaginer qu'un consensus est formé autour de celle-ci et qu'une telle libéralisation est une panacée pour le développement pour la *totalité* des pays en développement. Plus spécifiquement, au cours de la Conférence s'est développée la position promouvant un traitement différencié basé notamment sur une sélection de « produits spéciaux » et la possibilité de maintenir les différentes préférences avantageant ces pays actuellement. En matière d'accès aux marchés, les pays en développement demandaient, entre autres, l'adoption d'une formule pour régler les problèmes de crêtes tarifaires et des tarifs élevés.

Le « facilitateur » sur la question de l'agriculture a fait mention d'un certain « optimisme » vers le milieu de la Conférence et il semble que les Membres aient été assez près d'en venir à un accord servant à orienter les discussions à venir sur le sujet même si, pour reprendre les mots de l'OMC sur son site internet, ceux-ci : « ont trouvé la section concernant l'agriculture soit trop ambitieuse, soit pas assez ».

Les questions de Singapour

Lors de la première Conférence ministérielle tenue à Singapour en décembre 1996, les ministres des pays Membres ont convenu d'établir quatre groupes de travail. Les tâches de chacun de ces groupes de travail sont les suivantes :

1. Examiner les liens entre le commerce et les investissements;
2. Examiner les interactions entre le commerce et la politique en matière de concurrence, notamment les pratiques anticoncurrentielles;
3. Effectuer une étude sur la transparence des pratiques de passation des marchés publics;
4. Entreprendre des études au sujet de la simplification des procédures commerciales¹².

¹⁰ Ce terme de pays « protectionnistes » est sûrement malheureux mais il cherche à englober les Membres cherchant à protéger leurs producteurs grâce à des barrières tarifaires et à différentes formes de subventions. Nous incluons entre autres dans ce groupe les pays de l'Union européenne, le Japon, la Suisse, la Norvège, la Corée et les pays d'Europe de l'est et d'Europe centrale.

¹¹ Pour une analyse intelligente et équilibrée de ces enjeux, voir l'analyse faite par l'Alliance sociale continentale, *The FTAA Unveiled: A Citizens Critique of the November 2002 Draft of the Free Trade of the Americas*, janvier 2003, en ligne : www.asc.hsa.org, aux pp. 8 et ss..

¹² OMC, *Déclaration ministérielle de Singapour*, OMC Doc. WT/MIN(96)DEC (1996), § 20 et 21.

Ces quatre questions sont depuis connues comme étant les « questions de Singapour ». Ces questions ont resurgi lors de la Conférence ministérielle de Doha où les ministres ont convenu d'attendre à la Cinquième Conférence ministérielle (la Conférence de Cancún) pour entreprendre des négociations sur ces sujets. Alors que la Déclaration de Doha établissait clairement que l'on déciderait, lors de la cinquième Conférence ministérielle, de la pertinence d'entamer ou non des négociations sur la question des investissements¹³, le texte était plus ambigu au sujet des trois autres sujets, certains en donnant une interprétation selon laquelle seules les modalités des pourparlers seraient alors à débattre, le début des négociations à ce moment étant assuré, interprétation qui ne faisait pas consensus¹⁴.

Considérant que plusieurs délégations du Sud n'étaient pas prêtes à faire des concessions sur ces points (entre autres parce qu'elles considéraient ne pas avoir les ressources nécessaires pour suivre des négociations sur autant de sujets complexes à la fois), chers surtout aux pays développés, qu'à condition que des progrès soient réalisés dans d'autres domaines, particulièrement en matière d'agriculture, il n'est pas surprenant qu'un consensus fut impossible à réaliser sur les questions de Singapour dès lors qu'une entente s'est révélée impossible à réaliser sur les questions agricoles.

Le lien entre le commerce et les investissements

Le débat entre les pays industrialisés et les pays en développement concernant les investissements est bien connu. Les premiers, principaux exportateurs de capitaux, cherchent à insérer des règles assurant la protection et la promotion des investissements des sociétés transnationales. Au cours des deux dernières décennies, ceux-ci ont réussi à conclure de nombreux traités bilatéraux sur le sujet avec les pays en développement. Plusieurs de ces traités assurent aux investisseurs internationaux un traitement aussi favorable que les investisseurs nationaux (traitement

national), empêchent les pays hôtes d'imposer certaines conditions à l'investisseur au moment de l'établissement de l'investissement (les obligations de résultat), régulent sévèrement les nationalisations et les expropriations et, enfin, permettent le recours à un mécanisme de règlement des différends investisseur-État. Réticents à insérer de telles règles à un niveau multilatéral, les pays en développement craignent que celles-ci les empêchent de légiférer afin de contrôler les investisseurs étrangers sur leur territoire. Recevant généralement beaucoup plus d'investissements étrangers sur leur territoire qu'eux-mêmes en exportent, ces derniers pays considèrent que de telles règles sont extrêmement contraignantes pour eux sans nécessairement leur être profitables. D'autant plus que ceux d'entre eux qui ont déjà opéré une libéralisation de leur réglementation concernant les investissements n'ont pas nécessairement vu ceux-ci augmenter de manière significative, ce qui enterme, si l'on peut dire, l'argument selon lequel une libéralisation des règles à ce sujet incite les investisseurs à s'établir en leur sol. Ainsi, malgré maintes tentatives, les pays industrialisés furent à ce jour incapables de conclure un tel type de traité à l'intérieur de l'OMC et les différents accords qui concernent de près ou de loin les investissements sont loin d'être aussi favorables à l'investissement international que, par exemple, les traités bilatéraux d'investissement ou le fameux chapitre 11 de l'ALÉNA.

Le sujet étant un des plus sensibles pour les pays en développement, il n'est pas surprenant que ceux-ci aient choisi l'option la moins risquée du texte de la Conférence de Doha et aient conséquemment demandé de reporter la question au groupe de travail afin que celui-ci étudie plus à fond la question, sans pour autant que des ententes soient conclues.

Le lien entre le commerce et la politique de concurrence

La recherche de règles internationales visant à atténuer les effets de certaines pratiques anti-concurrentielles est attribuable aux pays industrialisés et, plus spécifiquement, aux États-Uniens et aux Européens. Ces Membres de l'OMC ont comme souci principal de s'assurer que de telles conduites ne nuisent pas à la possibilité de leurs sociétés transnationales d'avoir accès aux marchés étrangers. Pour reprendre une liste établie par les Européens, les plus importants de ces comportements sont les suivants¹⁵ :

¹³ « [...] nous convenons qu'à la cinquième session de la Conférence ministérielle une décision sera prise sur le point de savoir s'il convient de lancer des négociations dans ce domaine [des investissements] »; OMC, *Déclaration ministérielle de Doha*, OMC Doc. WT/MIN(01)/DEC/1 (2001), § 20.

¹⁴ « [n]ous convenons que des négociations auront lieu après la cinquième session de la Conférence ministérielle sur la base d'une décision qui sera prise, par consensus explicite, à cette session sur les modalités des négociations »; *ibid.*, § 23 sur le lien entre le commerce et la politique de concurrence, §26 sur la transparence des marchés publics et §27 sur la facilitation des échanges.

¹⁵ Voir, M. C. Andrade, « Concorrência » dans : W. Barral (org.) *supra* note 6, 295 aux pp. 302 et 303. Il s'agit là d'exemples tirés

- Les pratiques anti-compétitives (tels que des cartels d'importation, des accords de distribution exclusive ou des abus de position dominante) qui contribuent à fermer l'accès d'un marché national aux biens, aux services ou aux investissements étrangers.
- Les pratiques anti-compétitives (tels que les cartels internationaux et les opérations de concentration internationales) qui ont un impact sur plusieurs marchés.
- Les pratiques anti-compétitives (tels que des cartels d'exportation, certains types d'opération de concentration et d'abus de position dominante) ayant des effets sur des marchés autres que celui où la mesure est adoptée.

En plus de la régulation de ces comportements anti-dumping, il s'agirait de : « réduire les recours aux mesures *antidumping*, d'internationaliser le droit de la concurrence et d'établir des règles et des institutions adaptées à la globalisation économique, notamment au développement du pouvoir de marché des FTN, à la multiplication des fusions-acquisitions internationales, etc. »¹⁶.

Comme on peut le voir, contrairement aux sujets qui sont traditionnellement débattus à l'OMC, il ne s'agit pas là de réguler des comportements étatiques mais plutôt d'empêcher certaines pratiques des entreprises privées et plus spécialement des grandes sociétés transnationales.

Si les représentants états-uniens et européens s'entendent sur l'importance de trouver une solution afin de réduire ce type de comportement, ils ne sont pas d'accord sur la façon d'en arriver à leurs fins. Alors que les premiers ne sont pas convaincus que ce sujet devrait être débattu à l'OMC et ont une préférence pour le régler grâce à une assistance technique aux pays n'ayant pas encore de politiques nationales sur la question, les seconds croient aux vertus d'un accord international ayant eux même mis en place une politique européenne sur la question.

Les pays en développement, pour leur part, avaient certaines réticences à ce que le sujet soit inséré à l'intérieur des négociations du Programme de Doha

sur le développement, en partie à cause des coûts importants qu'impliquait pour eux la mise en œuvre de ces obligations. Les PMA, plus particulièrement, ont fait savoir au moment de la Deuxième réunion de leurs ministres du Commerce qu'étant donné que la plupart d'entre eux n'avaient pas de lois ou de règlements sur la concurrence, ils n'avaient pas encore l'expérience nécessaire pour participer activement à des négociations sur le sujet. Ainsi, et tout en assurant que des efforts seraient mis afin de mettre en œuvre des législations sur le sujet, ils souhaitaient que le groupe de travail poursuive ses travaux sur le sujet et que celui-ci ne soit pas inséré dans les négociations du Programme sur le développement de Doha¹⁷. Considérant cette position et celle des États-Unis qui ne tenaient pas vraiment à discuter de cette question, il n'est pas, comme dans le cas des investissements, surprenant que les Membres ne se soient pas entendus sur la question.

La facilitation des échanges

La Déclaration ministérielle de Doha prévoyait qu'une décision serait prise lors de la cinquième Conférence ministérielle concernant des négociations sur la facilitation aux échanges, c'est-à-dire « l'accélération accrue du mouvement, de la mainlevée et du dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit »¹⁸. Si les pays développés auraient bien aimé voir cette question être insérée dans le programme de Doha, les pays en développement, sous prétexte une fois de plus de craindre les coûts de la mise en œuvre des dispositions législatives à prendre pour respecter des futurs engagements à cet égard, ont insisté pour ne pas entreprendre de négociations sur le sujet.

La transparence des marchés publics

La question de la transparence des marchés publics est peut-être le meilleur exemple pour révéler l'intransigeance des pays en développement. Notons d'une part qu'il existe des règles sur le sujet dans le système GATT/OMC depuis l'*Accord relatif aux marchés publics*¹⁹, accord plurilatéral conclu lors du cycle de Tokyo, en 1979 pour être plus précis. Devant les succès très relatifs de cet Accord, les Parties au GATT ont décidé, lors du cycle d'Uruguay, de reprendre les négociations à ce sujet,

d'une liste dressée dans un document de travail pour l'Union européenne.

¹⁶ M. Rioux, « L'accès aux marchés et la concurrence » dans C. Deblock, (dir.) *L'Organisation mondiale du commerce : Où s'en va la mondialisation ?* » Montréal, Fidès, 2002, 117, p. 118.

¹⁷ Deuxième réunion des ministres du Commerce des PMA, *Déclaration de Dhaka*, 20 juin 2003, p. 30.

¹⁸ OMC, *supra* note 12, p.27.

¹⁹ *Accord relatif aux marchés publics*, 12 avril 1979, 1981 R.T. Can 39 (entrée en vigueur : premier janvier 1981)

négociations ayant mené à un autre Accord plurilatéral, l'*Accord sur les marchés publics*²⁰, Accord accueilli avec très peu d'enthousiasme de la part des pays en développement, principalement à cause de son caractère très technique qui rendrait leur mise en œuvre très difficile.

Conscients du fait que les pays en développement ne pourraient remplir les obligations contractées en vertu de cet Accord qu'au prix d'immenses difficultés, les pays développés semblent avoir abandonné l'idée d'inciter leurs partenaires du Sud à intégrer l'Accord comme tel. Toutefois, frustrés à de nombreuses reprises par le manque de transparence des règles de ces pays en matière de passation des marchés publics, certains parmi ceux-ci ont tenté d'en convaincre d'autres d'entreprendre des négociations qui ne chercheraient qu'à assurer une telle transparence lorsque les entités gouvernementales ou para-gouvernementales font des achats importants. Comme le faisait remarquer le représentant états-unien du Commerce, Robert Zoellick en conférence de presse suite à l'échec de la Conférence, l'objectif n'était pas d'empêcher les pays du Sud d'avoir des règles nationales en la matière, règles pouvant très bien protéger les producteurs nationaux. Il s'agissait plutôt, dans un objectif de lutte contre la corruption, de permettre aux fournisseurs potentiels de connaître ces règles et de s'assurer que celles-ci soient appliquées. Mais même face à un tel enjeu, les pays en développement ont fait preuve d'intransigeance et ont refusé de donner leur accord au lancement des négociations.

D'autres sujets de moindre importance, ou étant par nature moins conflictuels, ont aussi été discutés lors de la Conférence, tels que les règles pour un traitement différencié applicables aux pays en développement et aux pays moins avancés, les liens à faire entre le commerce et l'environnement et certaines questions relatives à la propriété intellectuelle, par exemple. Toutefois, comme sur les sujets plus importants, les Membres ont été incapables d'en venir à un consensus. Les questions traitées plus haut, et particulièrement la question agricole et les questions de Singapour représentent en revanche le cœur du débat, le centre de l'explication de l'échec de la Conférence de Cancún.

Il s'agissait, rappelons-le, de la seconde fois en quatre ans qu'un groupe de pays en développement tournait le dos aux pays industrialisés lors de réunions ministérielles organisées dans le cadre de

l'OMC. Ce second refus a froissé, semble-t-il, la susceptibilité de la Maison-Blanche, les représentants de celle-ci laissant savoir qu'ils avaient pris bonne note de ceux qui avaient tenté d'empêcher la déconvenue de la Conférence, mais aussi de ceux qui avaient œuvré à son revers. De toute évidence, les membres du premier groupe seront « récompensés » lorsque viendra le temps, notamment, de conclure de nouvelles ententes bilatérales commerciales. Quoi qu'il en soit, nombreux sont les « altermondialistes » qui ont crié victoire suite à l'incapacité des Membres d'en venir à une entente à cause notamment de l'opiniâtreté de certains pays en développement à faire respecter leurs positions.

Contrairement aux « alters », il appert qu'il est beaucoup trop tôt pour crier victoire. En effet, s'il a été facile de dire « non » à l'élargissement du Programme de Doha à de nouveaux sujets de négociation, il sera probablement plus difficile de concrétiser cette position par une amélioration du sort de la population. Or, pour les pays qui préservent comme un dogme le paradigme selon lequel c'est principalement par une plus grande intégration au système international et par une augmentation des exportations que viendra le développement (et surtout pour les pays dont l'économie est structurée en fonction de ce paradigme), le « non » de Cancún, loin de signifier une victoire, pourrait annoncer une perte relative d'accès aux marchés de certains pays développés (c'est du moins ce que laissent supposer les paroles des représentants états-uniens) et, conséquemment, un recul en matière de développement. En d'autres mots, si le refus de Cancún ne s'accompagne pas de nouvelles stratégies de développement et de nouvelles pratiques économiques, il n'est pas évident qu'une amélioration du niveau de vie des populations de ces pays se fasse dans un avenir rapproché.

L'opposition de Cancún ne représente une victoire pour le développement des pays en développement et leurs populations que si elle annonce une réorganisation stratégique des pays concernés dans le cadre des négociations actuelles ou si elle est le point de départ d'un bouleversement des paradigmes de développement et de l'ensemble du système économique international.

La première de ces deux options nous permettrait de désigner les événements de Cancún comme étant précurseurs d'une opposition « stratégique » dans la mesure où le « non » de Cancún signifierait une nouvelle stratégie de négociations pour le Programme de Doha et pour l'évolution de l'ensemble des relations économiques internationales. Évidemment,

²⁰ *Accord sur les marchés publics*, Acte final de l'Uruguay Round, annexe 4 b) (en vigueur : le premier janvier 1996)

cette hypothèse ne postule nullement une remise en question dudit Programme et encore moins de l'Organisation, mais plutôt une tentative d'influencer les rapports de force à l'intérieur du présent cycle de négociations. Dans cette logique, la récente Conférence ministérielle pourrait être expliquée ainsi : les Membres les plus influents du Sud ayant cru que l'acceptation de l'ajout de certaines des questions de Singapour dans les négociations du Programme de Doha devrait se faire en échange de compromis beaucoup plus importants que ceux faits par les Membres du Nord lors de la Conférence de Cancún; ces compromis n'ayant pas été acceptés par les pays industrialisés, les pays en développement se sont simplement retirés de la table de négociations.

La seconde option concerne plutôt un potentiel de changement de paradigme dans l'idéologie développementaliste des pays du Sud. Il s'agirait, en bref, de remettre en question l'axiome selon lequel le multilatéralisme, le libéralisme économique et le commerce international sont les meilleurs outils pour arriver au développement. Ce changement de paradigme serait en train de s'effectuer suite aux nombreuses déceptions des pays du Sud face à l'OMC. À titre d'exemples, c'est un secret de polichinelle que de dire que les pays en développement ont fait beaucoup de compromis importants lors du cycle d'Uruguay afin d'arracher des concessions du Nord concernant au moins deux dossiers, l'agriculture et le secteur des textiles et des vêtements. Or, ces deux accords se sont révélés très décevants pour eux, les pays développés usant d'imagination pour se faufiler entre les mailles de ces accords afin de ne pas en respecter le sens. Ce changement de paradigme est peut-être apparu aussi tôt qu'en 1999 lors de la troisième Conférence ministérielle, à Seattle. Les événements politiques des mois qui ont précédé la quatrième Conférence à Doha à l'automne 2001 ont sûrement été extrêmement importants dans le lancement du Programme sur le développement, car à ce moment toute opposition de quelque sorte que ce soit aux États-Unis était, à tout le moins, mal vue et politiquement risquée. La conséquence logique de cette explication est évidemment la suivante : le programme de Doha et, peut-être l'OMC elle-même, serait fortement remis en question et on verrait, dans le futur, les pays en développement se recentrer sur des politiques de développement national, protectionniste ou régional. Dans le cas d'une telle remise en cause du système économique international, les gouvernements des pays en développement auraient la charge, afin de consacrer la « victoire » tant clamée par les « alters » à Cancún, de développer de nouvelles alternatives nationales,

régionales et internationales afin que ce refus se concrétise enfin par l'amélioration des niveaux de vie de leur population et la répartition plus équitable des richesses, objectifs qui ne seront pas, non plus, si évidents à atteindre.

Ainsi, et quelle que soit l'analyse réalisée, il semble beaucoup trop tôt pour crier victoire !