



Le Sud global et les nouvelles figures de l'équité à l'OMC

By/Par | **René Audet**¹

Chercheur postdoctoral, Centre d'étude du développement durable, ULB
Chercheur affilié, Chaire de responsabilité sociale et de développement durable,
UQAM

ABSTRACT

In parallel to the fair trade movement activities, the notion of fairness is at the heart of a conflict of interpretation between developed and developing countries in multilateral trade negotiations. Recently, this conflict has mutated along with the rise of numerous Global South inter-state coalitions at the World Trade Organization. This paper, proposes an analysis of these Doha Development Round coalitions by comparing their discourse to the Third World ideology. It describes how the semantic fields of the "policy space" and "proportionality" indicate a higher level of implementation of the new faces of fairness at the WTO and, maybe, a deeper institutionalisation.

Keywords: World Trade Organisation, Discourse Analysis, Developing Countries, Global South, Third World, Fair Trade.

RÉSUMÉ

Parallèlement au travail du mouvement du commerce équitable, la notion d'équité fait l'objet dans les négociations commerciales multilatérales d'un véritable conflit d'interprétation opposant les pays développés au pays en développement. Or, ce conflit s'est récemment transformé à la faveur de l'émergence de nombreuses coalitions interétatiques du Sud global à l'Organisation mondiale du commerce. En le comparant à l'idéologie tiers-mondiste, cet article se propose d'analyser le discours sur l'équité porté par ces coalitions tel qu'il a évolué au cours de l'inachevé Cycle de Doha sur le développement. Plus précisément, les champs sémantiques de la « marge de manœuvre politique » et de la « proportionnalité » témoignent d'un niveau d'opérationnalisation approfondi des nouvelles figures de l'équité à l'OMC et, peut-être, d'une plus grande institutionnalisation.

Mots clés : Organisation mondiale du commerce, Analyse du discours, Pays en développement, Sud global, Tiers-monde, Commerce équitable

JEL Classification: F59

¹ L'auteur tient à remercier le Conseil canadien de recherche en sciences humaines (CRSH), programme de bourse postdoctorale, pour le soutien reçu au cours de la rédaction de cet article.

INTRODUCTION

Véritable enjeu de lutte discursive, le « commerce équitable » demeure une notion en proie à l'interprétation. Bien que le mouvement du même nom exerce un quasi monopole sémantique sur cette notion, il faut bien reconnaître qu'au-delà de l'équité telle qu'elle est formulée par les principes et les normes du commerce équitable, le sens qu'on lui est donné est constamment mis en jeu dans l'espace politique mondial. Et ceci est vrai depuis que l'on a déterminé l'existence d'un « Tiers-monde » qui « lui aussi, veut être quelque chose » (Sauvy, 1952) et depuis que l'histoire politique des relations Nord-Sud s'est concentrée dans les institutions internationales. Le conflit d'interprétation qui préside à cette histoire des relations Nord-Sud dans les négociations internationales est donc d'une importance stratégique pour le mouvement du commerce équitable, car à travers la notion d'équité dans le commerce mondial c'est ce Sud politique – que nous appellerons ici le Sud global – qui se définit symboliquement de manière à ce que ses nouveaux leviers économiques se répercutent en véritable pouvoir de négociation. Cet article se propose d'analyser ce conflit d'interprétation sur l'équité par le biais du discours des coalitions du Sud global tel qu'il s'est constitué au cours de l'inachevé Cycle de Doha sur le développement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Il faut d'abord savoir que le commerce équitable est bel et bien inscrit dans certains accords commerciaux de l'OMC. Alors que l'*Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay* (1994) y faisait mention dans son préambule, la *Déclaration de Doha*, qui relançait d'ailleurs les négociations sur l'agriculture, réaffirmait l'adhésion des membres à :

[...] l'objectif à long terme mentionné dans l'Accord [sur l'agriculture], qui est d'établir un système de commerce équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme de réforme fondamentale comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection afin de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir (OMC, 2001, art. 12)

Un « commerce équitable axé sur le marché » réfère évidemment à des principes autres que ceux du mouvement du commerce équitable. Cela renvoie à la philosophie de la non-discrimination, opérationnalisée au GATT et à l'OMC depuis plus de cinquante ans par les principes du traitement national (qui exige que les produits domestiques et les produits importés soient traités de la même manière, sans discrimination, sur un marché national) et de la nation la plus favorisée (qui exige que les avantages commerciaux accordés à un pays le soient également pour les pays

tiers, sans discrimination) (Trebilcock et Howse, 2005). La non-discrimination a pour objectif l'aplanissement des obstacles tarifaires et non tarifaires élaborés par les gouvernements afin que les produits s'échangent plus facilement entre les commerçants internationaux. Dans la philosophie de l'OMC, équité rime donc largement avec libéralisation. Toutefois, en dépit du fait que la non-discrimination constitue le socle de la réglementation commerciale multilatérale, elle n'est pas appliquée de manière équivalente dans tous les secteurs. Le secteur de l'agriculture est justement un cas patent de protectionnisme enchâssé dans la réglementation multilatérale de l'OMC (Aggarwal, 2005; Clap, 2006), ce qui nourrit d'ailleurs les interrogations et les critiques du Sud global sur le niveau d'application de la notion d'équité.

En fait, face à cette définition de l'équité et face aux contradictions qu'abrite sa mise en œuvre, les pays en développement ont toujours répondu par un discours alternatif, voire une idéologie, qui portait également sur l'équité (Murphy, 1984; Thérien, 1990). Ce discours, comme nous le verrons dans la première partie, s'est d'abord constitué au moment de la construction du système de Bretton Woods et s'est cristallisé dans la *Charte des droits et des devoirs économiques des États* et dans le projet de Nouvel ordre économique international au cours de la décennie soixante-dix. L'équité s'y trouve traduite tant de manière philosophique que dans le langage technique des négociations internationales de l'époque. Suite à ce que certains ont appelé la « mort du Tiers-monde » – qui désigne la déconfiture économique et idéologique du Tiers-monde au cours de la décennie quatre-vingt – il est intéressant de constater, et ce sera là l'objet de la deuxième partie, que le Cycle de Doha a donné lieu à la réarticulation d'un discours cohérent du Sud sur le développement et l'équité en même temps que les stratégies de coalition des pays en développement se renouvelaient. La présentation que nous ferons du discours du Sud global dans les troisième et quatrième parties – basée sur une analyse de 109 textes issus de quatorze coalitions de pays en développement ayant émergé au cours du Cycle de Doha² –

² Les quatorze coalitions sont les suivantes : le Groupe d'affinité commune (*Like-Minded Group*), le Groupe Afrique-Caraïbe-Pacifique, le Groupe africain, le Groupe des pays les moins avancés, le Groupe des petites économies vulnérables, le *Cotton 4*, le Groupe des produits tropicaux, le Groupe des amis de la boîte du développement, le Groupe des 33 sur les produits spéciaux (G33), le Groupe des 20 sur l'agriculture (G20), le *NAMA11* sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, le Groupe des 77 + la Chine, le Groupe des 90 pays en développement (G90) et le Groupe des 110 (G110). Les 109 textes analysés sont des communiqués et des communiqués de presse produits par les groupes ainsi que des documents ayant reçu un numéro de référence de la part du secrétariat de l'OMC (des propositions, des communications et des déclarations) et diffusés publiquement par les groupes concernés. Tous ces textes ont été diffusés entre août 2001 et août 2008. Leur analyse a été effectuée avec l'aide du logiciel SATO (Système d'analyse de texte assisté par ordinateur – www.chaire-mcd.ca/sato/) selon une méthodologie visant à identifier par importance statistique les thèmes représentatifs de chacun des groupes ainsi que l'appréciation qui est faite de ces thèmes dans leur discours. L'hypothèse sous-tendue par cette recherche était que le Sud global s'est constitué au cours du Cycle de Doha une nouvelle cohésion tant organisationnelle que discursive (Audet, 2009).

permettra de saisir comment des thèmes tiers-mondistes récurrents sont retraduits de manières originales dans le discours du Sud global. Ces nouvelles formulations, soutiendrons-nous, leur donne une portée plus importante dans les négociations commerciales et pourraient donc réussir à inscrire une nouvelle interprétation de l'équité dans la réglementation multilatérale.

1. LE TIERS-MONDE ET L'ÉQUITÉ DANS LE NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

Nous emploierons le terme « Tiers-monde » pour désigner l'acteur politique constitué par les grandes coalitions du Groupe des 77 pays en développement (G77) et du Mouvement des pays non-alignés entre les décennies cinquante et quatre-vingt, et dont la création et le développement a accompagné la formation de ce que l'on appelle « l'idéologie du Nouvel ordre international » (Murphy, 1984; Mortimer, 1984; Cox, 1979). Le socle de cette idéologie est la philosophie des droits et devoirs économiques des États, dont l'élaboration débuta dans le contexte de la Conférence de La Havane (1947) et de la construction des institutions de Bretton Woods, et dont l'expression la plus cristallisée se trouve dans la *Charte des droits et devoirs économiques des États* de 1974 (ONU, 1974a). Le programme économique qui accompagne cette philosophie a été formé à partir de la création du G77 lors de la première Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement (1964) pour être consolidé lors de la période de revendication politique plus aigüe que fut l'année 1974. Ce programme est conscrit dans la *Déclaration sur le Nouvel ordre économique international* (ONU, 1974b) et le *Programme d'action sur le Nouvel ordre économique international* (ONU, 1974c). C'est à partir de ces textes que nous retracerons les représentations du Tiers-monde sur l'équité dans le commerce mondial.

Les « droits » et « devoirs » décrits dans la charte de 1974 renvoient aux deux principes généraux qui structuraient l'idéologie tiers-mondiste : deux principes qui, en bout de ligne, représentaient des pôles entre lesquels le discours du Tiers-monde était tiraillé. Le premier correspond au droit à l'interventionnisme étatique – il soutenait que l'État souverain devait conserver toutes ses prérogatives en matière de réglementation et de direction économique :

Chaque État a le droit et la responsabilité de choisir ses objectifs et ses moyens de développement, de mobiliser et d'utiliser intégralement ses ressources, d'opérer des réformes économiques et sociales progressives [...] (ONU, 1974a, art. 7).

Nous avons choisi, à l'occasion du présent article, de nous concentrer sur le discours plutôt que sur les aspects organisationnels.

De nombreux pays du Tiers-monde évoquaient alors ce droit pour justifier la mise en œuvre d'une politique commerciale de substitution aux importations se traduisant par exemple en programmes d'intervention étatique pour bloquer les importations de certains produits en concurrence avec des équivalents domestiques, dont on stimulait la production par des programmes de subvention et de crédit de taxe, etc. (Bernardin-Haldeman, 1974). Pour le commerce des produits de base (dont de nombreux d'origine agricole), le Tiers-monde revendiquait le droit à la nationalisation et le droit au contrôle des prix par les pays producteurs, essayant même de mettre sur pied une structure de contrôle des prix des principales denrées à l'image de ce qu'avait réalisé l'OPEP avec le pétrole (ONU, 1974c, Mortimer, 1984). Évidemment, ce genre d'interventionnisme étatique était contraire à l'esprit de la non-discrimination porté par le GATT, et surtout au principe de traitement national, puisqu'il s'agissait de favoriser les productions locales à l'encontre des importations provenant des pays développés.

Quand au deuxième principe phare de cette idéologie, il concerne les devoirs des pays développés à l'égard des pays pauvres. Ainsi, la *Charte des droits et devoirs économiques des États* affirme que :

Chaque État devrait coopérer aux efforts des pays en voie de développement pour accélérer leur progrès économique et social en leur assurant des conditions extérieures favorables et en apportant une aide active, conforme à leurs besoins et à leurs objectifs en matière de développement [...] (ONU, 1974a, art. 17).

Dans la plupart des secteurs d'intérêt pour le Tiers-monde (produits de base, investissement, etc.), ce principe s'exprimait par une demande d'aide accrue pour le développement. Toutefois, concernant plus précisément la question du commerce, le programme allait plus loin que l'aide étrangère : il fallait entraîner les pays développés à « favoriser une expansion et une libéralisation régulière et croissante du commerce mondial [...] en tenant compte des problèmes commerciaux propres aux pays en voie de développement » (ONU, 1974c : art 14). En d'autres mots, le devoir des pays développés était d'ouvrir leurs marchés aux marchandises du Tiers-monde, ce qui se trouvait justifié par un idéal à la fois universaliste et nationaliste, chaque État ayant un droit égal au développement et le devoir d'aider chaque État à réaliser ce développement (Murphy, 2004).

Arrivant à point dans la démarche d'élaboration de l'idéologie Tiers-mondiste, la théorie de la dépendance vint en quelque sorte solidifier ce discours universaliste tout en reconnaissant la portée historique des inégalités. La théorie de la dépendance défendait l'idée que le problème du sous-développement était exogène (Bernardin-Haldemann, 1974). Celui-ci était considéré comme la marque des inégalités

structurelles et historiques entre les pays industrialisés « du centre » dont la production était axée sur les biens à haute valeur ajoutée, et les pays sous-développés de « la périphérie » dont la principale activité économique se situait dans le secteur primaire et l'exportation à bas prix des ressources naturelles. Puisque la création de richesse était surtout, selon cette théorie, obtenue à l'étape de la transformation des ressources (secteur secondaire), on considérait que la périphérie était à la fois privée du produit de la transformation de ses ressources et dépendante du centre acheteur des matières premières et fournisseur d'objets manufacturés et d'équipements productifs. Il en découlait un « échange inégal » (Emmanuel, 1972).

Pour contrer cette structure inégalitaire du commerce mondial, il fallait donc une réglementation multilatérale qui reconnaissait ce fait en mettant de l'avant le droit à l'interventionnisme et le devoir d'aider les États sous-développés. Face au principe de non-discrimination promulgué par le GATT, le Tiers-monde synthétisait son idéologie dans le principe de « non-réciprocité », c'est-à-dire « l'instauration et la promotion de relations économiques internationales qui tiennent compte des différences reconnues, sur le plan du développement, entre les pays en voie de développement, ainsi que leurs besoins particuliers » (ONU, 1974c). Ainsi, pour le Tiers-monde, il était souhaitable qu'une libéralisation ait lieu au Nord afin d'accueillir plus facilement les produits du Sud, mais il fallait que les pays du Tiers-monde, eux, puissent protéger leurs économies des importations provenant du Nord. Des ententes de « traitement spécial et différencié » allaient donc devoir être négociées (M'Rini, 2005). Le commerce équitable se matérialiserait par la non-réciprocité.

2. L'ÉQUITÉ : ESPACE DE CONCILIATION DES COALITIONS DU SUD GLOBAL

Le Tiers-monde n'eut pas la capacité de forcer la mise en œuvre du principe de non-réciprocité, ni de l'ensemble de la philosophie des droits et devoirs économiques des États. Les négociations qui, dans la suite de la *Déclaration sur le NOÉI*, aboutirent à la Conférence de Paris (1979) donnèrent peu de résultat (Mortimer, 1984). La situation économique de la plupart des pays en développement se dégradant, la crise de la dette vint fragiliser d'autant plus le pouvoir de négociation du Tiers-monde (Deblock et Aoul, 2001). Et devant l'échec du NOÉI et le besoin urgent d'aide extérieure, la crise eut pour effet de saper la solidarité envers les grandes coalitions du Tiers-monde. Par ailleurs, le lancement du Cycle d'Uruguay de l'OMC, au début de la décennie quatre-vingt, a sans doute fait prendre conscience à plusieurs pays des divergences d'intérêt qui existaient entre les pays en développement (Narlikar, 2003). La fragilisation de l'idéologie tiers-mondiste et la différenciation des pays en développement qui s'ensuivirent sapèrent la force de négociation et l'identité du Tiers-monde – d'où l'idée soutenue par certains que nous aurions assisté à « la fin du Tiers-monde » (Berger, 1994; Pernaud, 2003).

Pourtant, au cours du Cycle de Doha sur le développement de l'OMC, les pays en développement reconstituèrent un front de négociation et, sans doute aidés par des taux de croissance dans plusieurs cas très élevés, se réapproprièrent cette force. Une nébuleuse de coalitions de pays en développement apparut sur la scène de l'OMC à partir de 2001. Parmi les plus en vue, il faut mentionner le G20 sur l'agriculture, né en prévision de la Conférence ministérielle de Cancún et qui a depuis occupé une position de leadership parmi le Sud global. Le G33 sur les produits spéciaux a également souvent animé la scène des Conférences ministérielles. Évidemment, les pays les moins avancés ont continué de se rassembler dans des coalitions plus ou moins anciennes, comme le Groupe africain, le Groupe des petites économies vulnérables, le Groupe Afrique-Caraïbe-Pacifique, le Groupe des pays les moins avancés, etc. Des « coalitions de coalitions », comme le G110 et le G90, ont également ponctué les travaux de l'OMC de leurs interventions fréquentes. Or, les lignes de fragmentation entre les différents intérêts économiques qui avaient été découvertes avec l'épuisement du Tiers-monde continuent d'exister, l'émergence économique de la Chine, du Brésil, de l'Inde et d'une dizaine de nouvelles puissances économiques les ayant peut-être même exacerbées. La constitution du Sud global à l'OMC a donc ceci d'intéressant que la question de l'équité s'y pose non seulement selon un axe Nord-Sud, mais aussi selon un axe Sud-Sud.

La principale ligne de fragmentation potentielle dans le discours des coalitions du Sud porte sur le parti pris pour une plus grande libéralisation ou pour une meilleure protection des marchés. Cette tension réside d'ailleurs au cœur du leadership des coalitions du Sud, concernant de prime à bord le G20 et le G33. D'un côté, il s'agit de revendiquer l'ouverture des marchés des pays développés aux marchandises et produits agricoles des pays en développement, ainsi que l'abandon des politiques de tarification excessive comme les crêtes tarifaires et l'escalade tarifaire³ afin de garantir une plus grande intégration des pays en développement dans le marché mondial. De l'autre côté, la tendance plus protectionniste consiste à demander plus de flexibilité pour élaborer des politiques de développement ayant pour effet de restreindre ou d'affecter le commerce.

Le dilemme est donc le suivant : peut-on encore revendiquer en même temps la libéralisation des marchés des pays développés d'une part et, d'autre part, davantage de marge de manœuvre pour protéger les marchés des pays en développement ? Bien qu'elles soient résolument héritières de la philosophie des droits et des devoirs économiques des États, les demandes de libéralisation des marchés du Nord et de protection des marchés du Sud apparaissent d'autant plus contradictoires dans

³ Les crêtes tarifaires sont des taux plus élevés que la normale s'appliquant sur certains produits habituellement en compétition avec un produit domestique. L'escalade tarifaire est une méthode de tarification progressive imposée par un pays en fonction des volumes d'importation de certains produits. Ces deux formes de tarification à l'importation sont en principe découragées par les règles de l'OMC.

l'espace discursif de l'OMC, dont la mission est de veiller à la libéralisation du commerce. Pourtant, il n'y eut jamais de véritable scission entre le G20 et le G33 lors du Cycle de Doha, ni d'ailleurs de défection de la part d'aucune autre coalition. Au contraire, la ligne de fragmentation dont il est question ici a été gérée de manière concertée, par l'élaboration et la diffusion de concepts qui ont finalement occupé une place centrale dans le discours des coalitions du Sud. Ces concepts représentent les deux tendances mentionnées ci-dessus : la « marge de manœuvre politique » et la « proportionnalité ». Cette nouvelle formulation du commerce équitable a contribué à construire l'identité du Sud global. Nous abordons ces tendances dans les sections suivantes avant de montrer en quoi ces formulations sont plus efficaces que celles de l'idéologie tiers-mondiste.

3. L'ÉQUITÉ COMME MARGE DE MANŒUVRE POLITIQUE

Porteurs de préoccupations plus défensives, les thèmes d'énonciation comme la « marge de manœuvre politique », la « libéralisation flexible » et le « droit de réglementer » caractérisent le discours de la plupart des coalitions. Ces thèmes sont d'ailleurs plus que des pôles d'attraction discursifs sur ce qui est juste et équitable ; ils font aussi l'objet de tentatives continues d'opérationnalisation en termes techniques et stratégiques dans les négociations. Nous présentons ici certains énoncés⁴ de deux coalitions qui ont particulièrement contribué à ce discours sur le rôle de l'État dans la libéralisation du commerce : le Groupe d'affinité commune (*Like-Minded Group*) et le G33 sur les produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spécial⁵.

Le Groupe d'affinité commune constitue la plus ancienne des nouvelles coalitions du Sud global. Nous avons retracé son origine à 1996, alors qu'il s'opposait aux négociations sur les questions de Singapour⁶ et soulevait le problème de la mise en

⁴ Nous définissons l'énoncé comme un complexe d'éléments thématiques et stratégiques circulant dans l'espace discursif – il ne correspond ni à la phrase, ni à la proposition, ni au paragraphe, ni au texte. Il peut prendre chacune de ces formes, il s'agit plutôt d'une représentation sociale stratégiquement mise en scène dans l'espace discursif.

⁵ Dans la suite du texte, nous utiliserons les guillemets pour signaler que des mots ou des locutions sont empruntés textuellement aux documents diffusés par les coalitions du Sud global. Nous considérons que ceux-ci ne nécessitent pas de référence parce qu'ils imprègnent la plupart des textes des coalitions. Nous avons par contre conservé la méthode normale pour référencer les citations de phrases ou de paragraphes, à l'exception des numéros de page qui ne sont pas donnés car inexistantes. Nous avons également traduits en français tout extrait tirés des textes analysés.

⁶ Nommés d'après le lieu de Conférence ministérielle qui les avait mis à l'agenda en 1996, ces quatre enjeux de négociation inscrits aux paragraphes 20 à 23 et 25 à 27 de *La Déclaration de Doha* concernent les liens entre commerce et investissement, l'interaction du commerce et de la politique de concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges. Ils ont été écartés de l'agenda de Doha en 2004 (à l'exception du dernier), suite aux pressions des coalitions du Sud global lors de la Conférence ministérielle de Cancun (2003).

œuvre des accords du Cycle d'Uruguay. Il fut un des plus farouches adversaires du lancement du Cycle du Millénaire en 1999 à Seattle et son discours est demeuré très critique à l'égard des négociations multilatérales jusqu'à sa dissolution suite à la Conférence de Doha de 2001 (Narlikar, 2003). Il est intéressant de se pencher sur son discours parce qu'il élève déjà la bannière de la « flexibilité politique » qui ralliera plusieurs coalitions du Sud global par la suite.

À l'aube du lancement du Cycle de Doha, cette coalition affirmait que l'OMC avait perdu de vue le lien entre le commerce et le développement en supposant que l'augmentation du commerce allait obligatoirement accélérer le rythme du développement. Pour que le commerce entraîne véritablement le développement, disait le Groupe d'affinité commune, il faudrait que les fondements de la réglementation commerciale reconnaissent d'abord les différences significatives qui existent entre les pays, ainsi que « la diversité des types de politiques pouvant être appropriés » (GAC, 2001). La diversité des situations économiques exigeait donc l'instauration dans les accords de l'OMC de « flexibilités nécessaires » permettant d'entreprendre les « actions appropriées » et d'élaborer les « politiques nationales appropriées », etc. Cet énoncé, qui semble faire écho au droit à l'interventionnisme étatique, sera élaboré et précisé au cours du Cycle de Doha et se répercutera éventuellement dans un ensemble de revendications plus techniques et spécifiques aux différents éléments de l'Agenda de Doha, dont le secteur de l'agriculture.

Malgré un parcours plus sinueux entre 2001 et 2005, le G33 sur les produits spéciaux est devenu l'un des principaux interlocuteurs des négociations depuis lors. Le G33 connu une première vie sous le nom de *Friends of the Development Box*, alors qu'il revendiquait à Seattle et Doha une plus forte institutionnalisation du traitement spécial et différencié. Le terme de « boîte du développement » ne fut toutefois jamais inscrit dans les textes formels de l'OMC, et le groupe du même nom ne subit que des revers en essayant d'imposer ce concept (Narlikar, 2003). À Cancún, 17 des 19 membres des Amis de la boîte du développement, avec le concours d'une vingtaine d'autres pays, mirent sur pied le G33 et modifièrent leur terminologie afin de revendiquer des clauses sur les Produits spéciaux et le Mécanisme spécial de sauvegarde dans le futur accord sur l'agriculture. Ces deux concepts constituent sans doute aujourd'hui les formes les plus opérationnalisées du discours sur la marge de manœuvre politique.

Le Cycle de Doha, selon le G33, « est la fenêtre d'opportunité pour équilibrer les conditions commerciales inéquitables dont les pays en développement ont souffert depuis longtemps » (G33, 2008a). Cette souffrance, la coalition lui donne un visage humain en évoquant les fermiers à bas revenus qui pratiquent une agriculture de subsistance, les femmes qui réalisent une partie significative de la production, les communautés vulnérables et rurales qui peuplent les campagnes des pays les moins avancés. Pour y remédier, il insiste toujours sur l'importance de la sécurité alimentaire, de la sécurité des communautés et du développement rural, notions qui

se posaient avec d'autant plus de pertinence au printemps 2008 alors que les négociations déraillaient une nouvelle fois à Genève :

L'approfondissement de la crise alimentaire a clairement démontré que les principes de sécurité alimentaire, de sécurité des communautés et de développement rural sont effectivement pertinents et qu'ils doivent faire partie de l'équation dans la discussion sur les solutions optimales pour le présent cycle sur le développement (G33, 2008b).

Face à l'état de « grave déséquilibre » du commerce mondial de l'agriculture, le G33 oppose donc une vision du développement axée sur la valorisation de la petite production et la protection des marchés nationaux permettant d'assurer la sécurité alimentaire, la sécurité des communautés et le développement rural, ce à quoi sont destinés les concepts de « produits spéciaux » et de « mécanisme de sauvegarde spécial ». Dans le cas du premier, il s'agirait d'un privilège accordé aux pays en développement qui désigneraient un certain nombre de produits agricoles pouvant bénéficier de mesures de protection plus avantageuses que les termes généraux du futur Accord sur l'agriculture. Dans le deuxième cas, il s'agirait d'une « marge de manœuvre politique » permettant de réagir par des mesures d'imposition de quota ou de taxation à une baisse drastique des prix internationaux d'une ou de plusieurs denrées, ou à l'augmentation subite de l'importation d'une denrée dans un marché en développement. Le but de ces deux mesures étant de réguler les prix des denrées les plus importantes pour la structure de production des communautés rurales et d'assurer un marché intérieur solide pour celles-ci. Ces mesures, comme l'indique l'adjectif « spécial » qui leur est accolé, renvoient directement à l'idée du traitement spécial et différencié. Elles en sont la forme la plus opérationnalisée et la plus « significative » de l'avis du G33, puisqu'elles fournissent « un niveau suffisant de flexibilité aux gouvernements des pays en développement pour aider la gestation de secteurs essentiels aux communautés les plus pauvres et les plus vulnérables » (G33, 2006a).

En somme, la marge de manœuvre politique qui se profile derrière les notions de « flexibilité », de libéralisation « autonome », de mesures « spéciales », etc., constitue une condition pour « réaliser un système de commerce équitable et un développement véritable » (G33, 2006b). Il faut d'ailleurs savoir que la forme la plus cristallisée du concept de « marge de manœuvre politique » a été importée de manière concertée dans l'espace discursif de l'OMC par les coalitions suite à la publication du *Consensus de São Paulo*, intitulé de la Déclaration ministérielle de la CNUCED de 2004⁷. Au paragraphe 8 de la déclaration, on peut lire que :

⁷ Ce texte utilise le libellé « marge d'action » en français, mais *policy space* en anglais. Nous avons préféré utiliser ici le terme « marge de manœuvre politique » à la suite de M. Abbas (2007).

L'interdépendance croissante des pays dans une économie mondialisée et l'apparition de règles régissant les relations économiques internationales font que la marge d'action dont les pays jouissent en matière de politique économique intérieure, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement industriel, dépend souvent des disciplines et des engagements internationaux et de facteurs liés aux marchés mondiaux. Il appartient à chaque gouvernement d'évaluer les avantages découlant de ces règles et engagements internationaux et les contraintes dues à la perte d'autonomie. Eu égard aux objectifs de développement, il est particulièrement important pour les pays en développement que tous les pays prennent en compte la nécessité de concilier au mieux marge d'action nationale et disciplines et engagements internationaux (CNUCED, 2004 : par. 8).

Il n'est pas anodin de trouver la première occurrence de la marge de manœuvre politique dans le contexte d'une déclaration intitulée « Consensus de Sao Paulo ». Désignant une préférence pour un certain « retour de l'État » et un meilleur équilibre entre politique nationale et déréglementation, ce concept s'oppose – au moins au niveau du discours – aux prémisses du *Consensus de Washington* qui fait notamment l'apologie de la libéralisation (Abbas, 2007). Or, cela ne signifie pas que la libéralisation est un principe honnis des coalitions du Sud global. Au contraire, la libéralisation fait partie intégrante de leur représentation de l'équité et de leur stratégie.

4. L'ÉQUITÉ COMME PROPORTIONNALITÉ

La deuxième tendance est plus orientée vers le libre marché. Elle se manifeste dans le discours du Sud global par des locutions telles que la « proportionnalité » et la « réciprocité moins que complète » (*less than full reciprocity*). Davantage portées par des coalitions de pays aux intérêts commerciaux axés vers l'exportation, ces formulations de « l'équité comme proportionnalité » mettent en scène une analyse détaillée des politiques commerciale du Nord pour notamment justifier la libéralisation rapide des pratiques commerciales des pays développés ainsi que l'adoption de différents niveaux d'intensité dans l'ouverture des marchés pour les pays en développement. Le G20 sur l'agriculture et le NAMA11 sur l'accès aux marchés pour les produits non agricole incarnent bien cette tendance du discours du Sud global.

Malgré le rôle important de plusieurs coalitions du Sud global dans le Cycle de Doha, c'est sans doute le G20 qui a acquis la plus grande notoriété et la plus grande influence auprès des acteurs des pays développés (Narlikar et Tussie, 2004). Suite à l'échec de Cancún (2003) et la relance des négociations avec le *July Package* de

2004, le G20 est devenu l'emblème même de l'activisme diplomatique du Sud global⁸. Ce sont les leaders du G20, le Brésil et l'Inde en tête, qui furent les premiers pays en développement à intégrer les sphères décisionnelles informelles les plus puissantes de l'OMC alors qu'ils furent invités à former le *New Quads* avec la Commission européenne et les États-Unis. En somme, l'histoire du Cycle de Doha est incompréhensible sans tenir compte du discours du G20.

Pour lui, « La plus grande distorsion du commerce international se trouve dans le secteur de l'agriculture en raison de la combinaison des tarifs élevés, du soutien interne et des subventions à l'exportation qui protègent des producteurs inefficaces dans les pays développés » (G20, 2005). On trouve là une énumération des trois principaux facteurs qui caractérisent le déséquilibre structurel dans l'agriculture : les hauts tarifs à l'entrée dans les pays développés, la persistance de programmes de subvention (soutien interne) qui gardent les entreprises agricoles du Nord artificiellement en vie dans un marché où elles ne sont pas compétitives, et le subventionnement massif des exportations qui fausse les prix sur les marchés mondiaux (le *dumping*). Ces trois enjeux constituent en même temps les trois piliers de l'*Accord sur l'agriculture*, ce qui marque évidemment la structure argumentative du G20. En ce qui concerne les deux piliers du soutien interne et des subventions à l'exportation, on demande des « réductions profondes », un contrôle accru et un plafonnement sur certaines formes de subventionnement moins dommageables pour les marchés, ou encore leur abolition pure et simple. À l'égard de l'accès aux marchés du Nord, c'est un « accès étendu » ou « amélioré », une « libéralisation maximale » qui est exigée. Plutôt que de reposer sur une revendication de protection du marché national, cette argument fait miroiter « une intégration significative des pays en développement dans l'économie mondiale » (G20, 2005), s'inscrivant ainsi explicitement dans la mission même de l'OMC et rappelant implicitement le devoir des pays développés à l'égard des pays en développement. En outre, la formule à négocier et qui servira à calculer les diminutions des tarifs devra être « équilibrée », c'est-à-dire qu'elle accordera aux pays en développement le droit de réduire leurs tarifs à l'importation de manière moins drastique que les pays développés, « de manière proportionnelle » à leur niveau de développement et en fonction de leurs efforts antérieurs en termes d'ouverture des marchés.

Dans cette quête d'une proportionnalité dans les efforts de libéralisation, le NAMA11 est au secteur manufacturier ce que le G20 est au secteur agricole⁹. C'est

⁸ Lors de la Cinquième Conférence ministérielle de Cancun, le G20 s'est imposé pour contrer la volonté des pays développés de négocier les questions de Singapour avant la réforme de l'agriculture, considérées par la plupart des pays du Sud comme la priorité du cycle. Le G20, avec d'autres coalitions comme le G33, profitèrent de l'échec de la conférence pour largement réaligner l'agenda de Doha lors de la mini-ministérielle de Genève de 2004, dont le résultat, surnommé le *July Package*, excluait trois des quatre questions de Singapour et remettait les négociations agricoles au devant de la scène (Clap, 2007).

⁹ NAMA pour *Non Agricultural Market Access*.

lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong (2005) qu'a été mis sur pied le NAMA11 afin de lutter contre toute ouverture « trop importante » ou « trop ambitieuse » des marchés du Sud concernant les produits industriels et manufacturés. Tout comme le G20, le NAMA11 exige que la libéralisation entraîne « l'expansion des exportations des pays en développement » et leur « intégration dans l'économie mondiale » afin de propulser un développement économique. Ce sont donc bien les intérêts des pays exportateurs qui sont défendus ici. Le NAMA11 défendra toutefois une position paradoxale concernant la libéralisation, laquelle n'est pas exempte de tentation défensive. Ce groupe émerge en effet au moment même où les pays développés martelaient le concept de « nouveau flux commerciaux » (*new trade flows*) dans l'espace discursif de l'OMC, lequel implique l'ouverture des marchés des pays en développement. Puisant dans le registre des déséquilibres commerciaux historiques le NAMA11 affirme alors le principe de « réciprocité moins que complète », c'est-à-dire que la réduction des tarifs à l'importation devrait être proportionnellement plus élevée pour les pays développés que pour les pays en développement :

[...] plusieurs pays en développement étaient inconfortables avec l'application du concept de nouveau flux commerciaux dans les négociations sur l'AMNA parce qu'ils la perçoivent comme une tentative pour créer un nouveau critère qualifiant le principe central de réciprocité moins que complète [...] (NAMA11, 2007).

Le NAMA11 soutient en fait que les efforts des pays en développement pour réduire leurs tarifs ont déjà été déployés suite au Cycle d'Uruguay ou encore dans le contexte des politiques d'ajustement structurel coordonnées par le Fond monétaire internationale et la Banque mondiale. Démontrant une opérationnalisation remarquable des principes défendus, le NAMA11 s'engage avec autorité dans le débat sur la formule à adopter pour calculer la réduction de chaque ligne tarifaire (la formule Suisse à deux coefficients fut adoptée lors de la Conférence de Hong Kong) et sur les coefficients (et l'écart entre ceux-ci) qui devraient y être appliqués¹⁰.

L'idée de la non-réciprocité avait d'abord été élaborée par les coalitions du Tiers-monde afin de revendiquer des relations économiques reconnaissant les différences de développement entre pays développés et pays en développement ainsi que la prise en compte des besoins particuliers de ces derniers. D'un point de vue sémantique – et elle ne l'est pas moins d'un point de vue politique – la non-réciprocité est

¹⁰ La « formule suisse » pour calculer les baisses de tarifs exigées à chaque pays fonctionnera par l'application de deux coefficients : un pour les pays développés et un autre pour les pays en développement. La valeur des coefficients sera inversement proportionnelle à l'importance des réductions tarifaires – un plus petit coefficient signifiant donc une plus grande réduction. Aussi, plus l'écart entre les deux coefficients sera profond, moins il y aura réciprocité, ce qu'appuie le Sud global depuis la Conférence ministérielle de Hong Kong.

antagonique à la non-discrimination. Bien que la notion a le mérite d'être claire, elle apporte également une lourde charge négative à un mot qui, dans le sens commun, est plutôt positif – la réciprocité. Cela n'est peut-être pas anodin dans le contexte où l'appareil réglementaire déjà institutionnalisé du GATT se fondait lui sur un principe beaucoup plus positif par le fait qu'il nie un mot chargé négativement – la discrimination. Quoiqu'il en soit, les pays développés promoteurs du GATT n'ont jamais accepté la locution « non-réciprocité », qui demeura au niveau du discours sans atteindre celui de la réglementation, bien que des ententes (limitées et problématiques) sur le Système généralisé des préférences et sur le traitement spécial et différencié fussent traduites dans les accords du GATT (M'Rini, 2005). Jamais un système commercial ou un ordre économique n'allait se construire sur la base de la non-réciprocité. Or, les versions préliminaires, en cours de négociation, des accords de l'agenda de Doha montrent que les concepts plus positifs de proportionnalité et de réciprocité moins que complète se substituant à la non-réciprocité dans le discours du Sud global sont en bonne voie de s'institutionnaliser dans la réglementation commerciale multilatérale.

5. VERS L'INSTITUTIONNALISATION DES NOUVELLES FIGURES DE L'ÉQUITÉ?

À première vue, les demandes répétées des coalitions du Sud global à l'OMC pour davantage de « flexibilité politique », de « marge de manœuvre politique », ou encore pour la « proportionnalité » et la « réciprocité moins que complète » ne sont guère originales – elles semblent directement issues de l'idéologie tiers-mondiste avec son droit à l'intervention étatique et le devoir des pays développés d'ouvrir leurs marchés sans en attendre de réciprocité. La représentation que s'est faite le Sud global de l'équité et qui transparaît dans son discours à l'OMC s'inspire visiblement beaucoup de l'ancienne idéologie tiers-mondiste. Pourquoi alors, si le conflit d'interprétation sur l'équité demeure sensiblement le même au niveau des représentations des pays développés et des pays en développement, la version de l'équité soutenue par le Sud global serait-elle plus près de s'institutionnaliser dans les règles de l'OMC?

La différence se situe au niveau stratégique de l'utilisation de ces concepts dans le discours des coalitions du Sud. Alors que le Tiers-monde visait à imposer sa philosophie des droits et devoirs économiques des États à travers une charte à portée universelle adoptée dans le contexte des Nations Unies, les nouvelles coalitions effectuent un travail d'opérationnalisation sans chercher à justifier leur discours par des référents idéologiques surplombant et très généraux. Cette absence de référents produit dans le discours des coalitions une plus grande diversité et, sans doute, un plus grand risque de fragmentation. Il n'y a plus ce lien « organique » qui pouvait les articuler et concilier les tendances pour la libéralisation et pour la protection des marchés au sein d'un système idéologique fonctionnel. Les nouveaux concepts

opératoires sont toutefois plus faciles à traduire en termes précis dans les négociations et n'entraînent pas de polémique autour de la définition des objectifs du Cycle de Doha, dont on accepte les prémisses sans condition. Ils deviennent alors des objets de discours que les pays développés peuvent difficilement discréditer et se posent comme des leviers importants dans la lutte pour la manipulation de l'espace discursif de l'OMC.

La marge de manœuvre politique n'est donc plus un principe universaliste fondé sur une conception nationaliste de l'économie. C'est plutôt un concept opératoire permettant de structurer et de justifier certaines positions de négociation comme, par exemple, l'importance accordée à la désignation de produits spéciaux et à l'élaboration d'un Mécanisme spécial de sauvegarde, mais aussi la volonté de créer des réglementations nationales afin de stimuler la croissance du secteur des services, l'intention de conserver certains programmes d'aide et de subvention aux agriculteurs, etc. En fait, tout ce qui porte des qualificatifs tels que « spécial », « flexible » ou « autonome » renvoie à cet univers sémantique qui est dorénavant inscrit de diverses manières non seulement dans les énoncés des coalitions, mais aussi dans les textes en cours de négociation. Il y a donc là une prise importante pour la tendance plus protectionniste lui permettant de s'inscrire concrètement dans un éventuel compromis de Doha, sans que cela n'entrave nécessairement les démarches des coalitions axées sur l'exportation et la libéralisation des marchés du Nord. De la même manière, les concepts de proportionnalité et de réciprocité moins que complète témoignent non seulement d'un enrichissement du vocabulaire à ce sujet – lequel prend désormais une teneur plus positive – mais aussi des tentatives d'opérationnaliser la non-réciprocité dans les futurs mécanismes et réglementations commerciales de l'OMC.

Toutefois, il faut aussi chercher la source de cette cohésion et de cette efficacité dans les aspects organisationnels que nous n'avons pas abordés ici. En outre, les coalitions du Sud global ont imposé dans les négociations du Cycle de Doha un front hétéroclite en élaborant spontanément un nouveau mode de division du travail diplomatique. L'idée d'une division du travail entre des coalitions interétatiques est évoquée par Robert Mortimer (1984) dans sa description de la période de diplomatie activiste du Tiers-monde, dominée par le Mouvement des non-alignés et le G77. À l'apogée de la politique du *Nouvel ordre économique international*, ces deux blocs avaient en effet accompli une différenciation fonctionnelle qui assurait leur complémentarité : les fonctions de consultation et de représentation s'y trouvèrent séparées entre les deux blocs, le Mouvement des non-alignés devenant un espace de consultation et de formulation des propositions, le G77 jouant le rôle de représentant du Tiers-monde à l'ONU. L'analyse du discours des nouvelles coalitions du Cycle de Doha montre que, plutôt que de préconiser une différenciation fonctionnelle entre les coalitions, la nouvelle division du travail diplomatique est fondée sur une différenciation thématique : chaque coalition occupe un champ plus ou moins large

de l'agenda de négociation, allant d'un sous-enjeu spécifique (comme le coton) à un secteur entier (comme l'agriculture). Cette division thématique du travail diplomatique est fortement structurante pour le discours des coalitions et elle permet de mieux bâtir leur cohésion.

En somme la spécialisation des coalitions du Sud global a accompagné l'opérationnalisation des thèmes de leur discours. La notion d'équité dans le commerce rejaillit donc dans ce discours à travers des concepts et des mécanismes mesurables, comme des coefficients de tarification et des lignes de produits spéciaux. En plus de s'opérationnaliser dans le discours, elle s'institutionnalise dans les négociations de l'OMC.

CONCLUSION

Si l'on peut dire que la décennie quatre-vingt fut celle de la fin du Tiers-monde, c'est à condition d'ajouter que la décennie qui se termine fut celle de l'émergence du Sud global. Entre ces deux grands acteurs politiques, les stratégies discursives et organisationnelles se sont renouvelées au point où nous pouvons aujourd'hui parler d'une nouvelle représentation de l'équité. Celle-ci ne correspond pas tout à fait à la philosophie des droits et des devoirs des États dont le tiers-monde était porteur, bien qu'elle en conserve les principales lignes structurantes. Alors que le droit à l'interventionnisme étatique s'exprime maintenant par le thème de la marge de manœuvre politique, le concept de non-réciprocité s'est muté en proportionnalité. Au delà des mots, cela témoigne d'un niveau d'opérationnalisation approfondi des nouvelles figures de l'équité à l'OMC et, peut-être, d'une plus grande institutionnalisation.

La partie n'est pourtant pas gagnée pour le Sud global, car s'il veut véritablement institutionnaliser les nouvelles figures de l'équité dans un hypothétique accord de Doha, il faudra ramener les négociateurs à la table, désertée depuis 2008. Or, le plus grand joueur de cette négociation, les États-Unis, étant mené par un gouvernement démocrate traditionnellement moins porté vers la libéralisation, les perspectives du Cycle de Doha semblent assez sombres. Dans le climat de crise actuel, il incombera au Sud global d'éviter que les avancées effectuées durant le cycle ne soient perdues.

RÉFÉRENCES

- Abbas, M., 2007. CNUCED 11 : du consensus de Washington au consensus de Sao Paulo? *Alternative Sud* 14: 81-104.
- Aggarwal, R., 2005. Dynamics of Agriculture Negotiations in the World Trade Organization. *Journal of World Trade*, 39(4): 741-761.

- Audet, R., 2009. *Du Tiers-monde au Sud global. Le renouveau de l'activisme diplomatique des pays en développement à l'OMC. Une analyse du discours et des formes organisationnelles*, thèse de doctorat en sociologie, Université du Québec à Montréal.
- Berger, M.T., 1994. The end of the Third World? *Third World Quarterly* 15(2): 257-275.
- Bernardin-Haldeman, V., 1974. L'idéologie de la CÉPAL. *Études internationales* 1: 123-142.
- Clap, J., 2006. WTO Agriculture Negotiations: Implications for the Global South. *Third World Quarterly* 27(4): 563-577.
- Clap, J., 2007. WTO agriculture and the Global South. In D. Lee et R. Wilkinson (Eds), *The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda* (p.37-55), Londres/New York: Routledge.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 2004. *Consensus de São Paulo*, document TD/410.
- Cox, R.W., 1979. Ideologies and the New International Economic Order: Reflections on Some Recent Literature. *International Organization* 33(2): 257-302.
- Deblock, C. ; Aoul S.K., 2001. *La dette extérieure des pays en développement*. Montréal: Presses de l'Université du Québec.
- Emmanuel, A., 1972. *L'échange inégal : Essai sur les antagonismes dans les rapports économiques internationaux*. Paris: Maspéro.
- Groupe d'affinité commune (GAC), 2001. *Proposal for the Establishment of a Working Group for the Study of the Inter-Relationship between Trade and Finance*, Genève, 18 Septembre 2001.
- Groupe des 11 sur l'accès aux marchés pour les produits non-agricoles (NAMA11), 2007, *Statement of the NAMA 11*, Genève, 7 Mai 2007.
- Groupe des 20 pays en développement sur l'agriculture (G20), 2005, *G20 Ministerial Declaration*, Hong Kong, 13 Décembre 2005
- Groupe des 33 sur les produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spécial (G33), 2006a, *G33 Response to the World bank Publication dated 10 September 2006 Entitled "Implications of Agricultural Special Products for Poverty in Low-income Countries" by Maros Ivanic and Will Martin*, Genève, 15 Octobre, 2006.
- G33, 2006b, *G33 Statement*, Genève, 14 Décembre 2006.
- G33, 2008a, *G33 Statement COA-SS Informal Open Ended*, Genève, 7 Juillet 2008.
- G33, 2008b, *G33 Statement Informal TNC*, Genève, 26 Juin 2008.
- M'Rini, M.L., 2005. *De La Havane à Doha. Bilan juridique et commercial de l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Mortimer, R.A., 1984. *The Third World Coalition in International Politics*. Boulder/Londres: Westview Press.
- Murphy, C., 1984. *The Emergence of the NIEO Ideology*. Boulder: Westview Press.

- Narlikar, A., 2003. *International Trade and Developing Countries. Bargaining Coalitions in the GATT & WTO*. New York: Routledge.
- Narlikar, A.; Tussie D., 2004. The G20 at the Cancún Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO. *The World Economy*, 27(7): 947-966.
- Organisation des Nations Unies (ONU), 1974a. *Charte des droits et des devoirs économiques des États*, Numéro de résolution 3281 (XXIV).
- ONU, 1974b. *Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, Numéro de résolution 3101 (S-VI).
- ONU, 1974c. *Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, Numéro de résolution 3102 (S-VI).
- Organisation mondiale du commerce (OMC), 2001. *Déclaration ministérielle de Doha, adoptée le 14 novembre 2001*, WT/MIN(01)/DEC/1.
- Persaud, R.B., 2003. Reconceptualizing the Global South Perspective: The End of the Bandung Spirit. In Braveboy-Wagner, J.A. (Ed), *The Foreign Policies of the Global South. Rethinking Conceptual Frameworks* (p.49-63), Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Sauvy, A., 1952. Trois mondes, une planète. *L'Observateur*, 14 août 1952.
- Thérien, J.-P., 1990. *Une voix pour les Sud. Le discours de la CNUCED*. Paris/Montréal: L'Harmattan et Les Presses de l'Université de Montréal.
- Trebilock, M.J.; Howse, R., 2005. *The Regulation of International Trade* (3rd Edition), Londres/New York: Routledge.