

CAHIERS DE RECHERCHE DU CEIM



Les enjeux de la onzième XI^e Conférence ministérielle de l'OMC Juillet 2017

MEHDI ABBAS

Maître de conférences, Univ. Grenoble Alpes, Pacte-CNRS, CEIM-UQAM
mehdi.Abbas@univ-grenoble-alpes.fr

Liste des acronymes

ACMR	: Accord commercial méga-régional
ADPIC	: Accord sur les Droits de Propriétés liés au Commerce
AFE	: Accord sur la Facilitation des Echanges
AGCS	: Accord Général sur le Commerce des Services
AGOA	: African Growth Opportunity Act
APE	: Accord de Partenariat Economique
ATI II	: Accord sur les Technologies de l'Information II
BSE	: Biens et Services Environnementaux
CETA	: Comprehensive Economic Trade Agreement
CIRDI	: Centre International pour le Règlement des Différends relatifs à l'Investissement
CNUDCI	: Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International
FDSC	: Franchise de droit sans contingent
FMI	: Fonds monétaire international
FTAAP	: Free Trade Area of Asia-Pacific
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement économique
ODD	: Objectifs du Développement Durable
OIF	: Organisation internationale de la Francophonie
OMC	: Organisation mondiale du commerce
PDD	: Programme de Doha pour le Développement
Pêche INN	: pêche illicite, non déclarée et non réglementée
PED	: Pays en développement
PMA	: Pays les moins avancés
RCEP	: Regional Comprehensive Economic Partnership
TiSA	: Trade in Service Agreement
TJE	: Traitement juste et équitable
TSD	: Traitement spécial et différencié
TTP	: Trans-Pacific Trade Partnership
TTIP	: Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership
UE	: Union européenne

Introduction¹

La onzième conférence ministérielle de l'OMC, qui aura lieu à Buenos Aires du 10 au 13 décembre 2017, se déroulera dans un contexte marqué par une contestation profonde du Programme de Doha pour le développement (PDD) et, plus globalement, du système commercial multilatéral, ouvert et fondé sur la règle de droit.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'enthousiasme qui a entouré la IX^e conférence ministérielle de Bali (2013), est très vite retombé. Et pour cause, malgré l'adoption du Paquet de Bali – qui ne représentait que 10 % du PDD – et la ratification de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) – unique nouvel accord multilatéral en 22 ans d'existence – les Etats se sont opposés frontalement sur la question des stocks alimentaires stratégiques au point de mettre en péril l'ensemble du processus post-Bali. Et depuis lors, la situation ne s'est pas améliorée. Un climat de défiance vis-à-vis de la globalisation avec le retournement de l'administration américaine vis-à-vis du traité de Partenariat transpacifique (TTP), qu'elle a elle-même initié, et des prises de position hostile au libre-échange de la part de cette même administration. On pourrait y ajouter le Brexit, la montée des populismes en Europe et l'inflexion de la croissance chez les émergents, signe que les effets de la crise économique globale de 2007 demeurent présents. Le récent G20 de Hambourg confirme le contexte de réserve vis-à-vis de la globalisation telle qu'elle se déploie depuis maintenant quatre décennies².

Le multilatéralisme commercial est, par ailleurs, contesté par la multiplication des accords commerciaux bilatéraux et régionaux, mais surtout méga-régionaux (ACMR) ou transrégionaux tels le TTP, le CETA, la FTAAP et le TTIP ou le RCEP lancé par la Chine. Ces accords renforcent la dynamique de libéralisation concurrentielle et consolident la formation des chaînes de valeurs globales au travers desquelles les firmes organisent la production internationale et, de ce fait, le système international de commerce et d'investissement. D'où une situation paradoxale : un climat de défiance vis-à-vis de la globalisation, mais qui ne se traduit pas, pour le moment, par un recul de l'interdépendance économique internationale.

Il n'en demeure pas moins qu'entre la ministérielle de Bali (2013) et celle de Buenos Aires (2017), l'architecture internationale du commerce et de l'investissement a considérablement évolué. Dès lors, que révèle la onzième conférence ministérielle de l'OMC à la coévolution du système international et de l'architecture internationale du commerce et de l'investissement ? Le système va-t-il se fragmenter en blocs régionaux et/ou méga-régionaux rivaux ? Les règles liées au commerce et à l'investissement seront-elles en mesure de s'adapter à la transformation du fonctionnement des entreprises, et de la nature même du commerce et de

¹ L'auteur remercie le Professeur Christian Deblock pour ses remarques et commentaires. L'auteur demeure seul responsable de l'analyse et du contenu de cette contribution.

² Le terme globalisation renvoie aux configurations organisationnelles du capital productif et financier alors que le terme de mondialisation décrit les dynamiques spatiales des marchés et des acteurs.

l'investissement, induite par les changements technologiques ? Quelles sont les implications structurelles et institutionnelles de la nouvelle architecture internationale du commerce et de l'investissement émergente ?

De Doha (2001) à Buenos Aires (2017) [Voir Tableau 1] le système international de commerce et d'investissement a connu une évolution de ses rapports de richesse et de puissance conduisant à une rénovation de son architecture. Le PDD n'y échappe pas. Au contraire, le blocage des négociations devient un levier pour une consolidation du régime de concurrence internationale et d'accroissement de la compétitivité. De sorte que, la onzième ministérielle participe de la construction d'un cadre normatif global du commerce et de l'investissement qui prend forme au travers des APE, de l'AGO II, des partenariats transrégionaux, des accords bilatéraux de commerce et d'investissement, mais également des ODD et de l'Accord climatique de Paris dont les enjeux en termes d'organisation de la globalisation sont sous-estimés.

Quatre temps organisent cette contribution. Le premier présente l'état du système commercial multilatéral hérité de la conférence ministérielle de Nairobi (2015). Elle mettra en avant que l'enlisement du PDD est devenu un levier pour une transformation de l'architecture internationale du commerce et de l'investissement, c'est-à-dire la construction d'un cadre normatif global pour le déploiement sectoriel et géographique de la concurrence. Les trois temps qui suivent analysent les principaux processus contribuant à la rénovation du régime de concurrence globalisée. Ainsi, le deuxième temps analyse les effets institutionnels et d'économie politique internationale des ACMR. Le troisième temps porte son attention aux chaînes de valeur globale et à la façon dont le compromis Etats-firmes en matière de compétitivité et d'ouverture constitue un élément central de la redéfinition du régime de concurrence globalisée. Le quatrième et dernier temps porte son attention sur la dimension Nord-Sud de cette redéfinition, d'autant plus que l'émergence – synonyme de différenciation au Sud – est un facteur clé de l'interventionnisme renouvelé des capitalismes historiques sur les institutions de régulation du système international de commerce et d'investissement.

Tableau 1 : Les conférences ministérielles et l'évolution de l'agenda de l'OMC de 1995 à 2017

De Marrakech (avril 1994) à Singapour (décembre 1996) — La consolidation des Accords du cycle d'Uruguay	
i)	absence d'un agenda positif pour les PED ;
ii)	absence d'une stratégie de négociation ;
iii)	mise en œuvre graduelle des Accords du cycle d'Uruguay et apprentissage du <i>modus operandi</i> de l'OMC ;
iv)	introduction des Questions de Singapour (investissement, concurrence, marchés publics et facilitation des échanges)
De Singapour à Doha (novembre 2001) — La contestation des accords d'Uruguay	
i)	élaboration d'un agenda de négociations propre aux PED ;
ii)	inscription de la question de la mise en œuvre à l'ordre du jour (Genève, 1998) ;
iii)	échec de la 3 ^e Conférence ministérielle à Seattle et du projet de cycle du millénaire pour la

- libéralisation ;
- iv) crise asiatique et recul des prescriptions libérales (échec de l'AMI, contestation du consensus de Washington, émergence du mouvement altermondialiste) ;
- v) lancement des objectifs du millénaire pour le développement et relance de l'aide publique au développement ;

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

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

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

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

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

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

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

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

De Bali à Nairobi (décembre 2015) et au-delà – l'avenir d'une illusion

- i) expansion de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI-II)
- ii) accession de l'Afghanistan et du Libéria portant à 164 le nombre des membres de l'OMC
- iii) bilan des ratifications de l'Accord sur la facilitation des échanges (63 ratifications)
- iv) décision ministérielle sur le e-commerce

1. Que retenir de la conférence ministérielle de Nairobi ?

La Déclaration ministérielle de Nairobi (Cf. encadré 1) contient un ensemble de décisions dont six rattachées au programme de Doha pour le développement et constitutives du « Paquet de Nairobi ».

Encadré 1. Contenu de la Déclaration ministérielle de l'OMC de Nairobi

Outre la conclusion de la procédure d'accession du Libéria et de l'Afghanistan, tous deux PMA, et l'expansion de l'accord sur les technologies de l'information, la 10^e conférence ministérielle s'est conclue par l'adoption des éléments suivants :

Travaux ordinaires dans le cadre du Conseil général

- Programme de travail sur les petites économies – Décision ministérielle – WT/MIN(15)/40-WT/L/975
- Plaintes en situation de non-violation ou motivées par une autre situation dans le domaine des ADPIC – Décision ministérielle – WT/MIN(15)/41-WT/L/976
- Programme de travail sur le commerce électronique – Décision ministérielle – WT/MIN(15)/42-WT/L/977
- Adoption par le Conseil des ADPIC de la Décision sur la prorogation de la période de transition prévue à l'article 66:1 de l'Accord sur les ADPIC en faveur des pays les moins avancés Membres pour certaines obligations en ce qui concerne les produits pharmaceutiques, ainsi que de la Décision de dérogation connexe adoptée par le Conseil général en ce qui concerne les obligations des pays les moins avancés Membres au titre de l'article 70:8 et 70:9 de l'Accord sur les ADPIC.

Programme de Doha pour le développement

Agriculture

- Mécanisme de sauvegarde spéciale en faveur des pays en développement Membres – Décision ministérielle du 19 décembre 2015 – WT/MIN(15)/43-WT/L/978
- Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire – Décision ministérielle du 19 décembre 2015 – WT/MIN(15)/44-WT/L/979
- Concurrence à l'exportation – Décision ministérielle du 19 décembre 2015 – WT/MIN(15)/45-WT/L/980

Coton

- Coton – Décision ministérielle du 19 décembre 2015 – WT/MIN(15)/46-WT/L/981

Questions concernant les PMA

- Règles d'origine préférentielles pour les pays les moins avancés – Décision ministérielle – WT/MIN(15)/47-WT/L/917/Add.1
- Mise en œuvre du traitement préférentiel en faveur des services et fournisseurs de services des pays les moins avancés et participation croissante des PMA au commerce des services – Décision ministérielle – WT/MIN(15)/48-WT/L/982

1.1. Un Paquet de Nairobi centré sur les intérêts des PMA

Le paquet de Nairobi comporte six décisions ministérielles. Les trois premières ont à voir avec l'instabilité des prix relatifs et les effets de la volatilité des marchés internationaux sur les PMA. Les trois suivantes visent à améliorer la capacité d'exportation des PMA compte tenu du problème structurel dont souffrent ces pays : leur faible participation au commerce mondial de marchandises (1 %) et plus encore de services.

i. Le mécanisme de sauvegarde spécial (MSS) en faveur des pays en développement : la Décision indique que les PED ont le droit de recourir à un MSS tel que prévu au paragraphe 7 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong et invite à la poursuite des négociations dans le cadre du comité de l'agriculture. La question de la création d'un mécanisme de sauvegarde spécial s'inscrit dans le pilier accès aux marchés des négociations sur l'agriculture. Ceux sont les pays du G-33 qui sont à l'origine de cette initiative en raison des difficultés qu'ils ont à tirer parti de la sauvegarde existante au titre de l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture. Il y a désaccord entre les membres sur divers aspects du MSS. Le G-33 plaide en faveur d'un mécanisme simple et accessible en tant que mesure corrective commerciale pour atténuer les risques de volatilité des prix et contrebalancer les distorsions du commerce de produits agricoles. D'autres Membres demandent qu'il y ait suffisamment de disciplines dans le cadre du MSS, de façon à ne pas compromettre les efforts de réforme de l'accès aux marchés dans les négociations, ainsi que les engagements existants en matière de consolidations tarifaires.

ii. Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire : la Décision sur la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire indique que les Etats Membres s'engagent « dans un esprit constructif » à trouver une « solution permanente » à cette question. Si la sécurité alimentaire est un objectif légitime reconnu par les ODD, les programmes de détention de stocks publics sont considérés comme pouvant être à l'origine de distorsions aux échanges. À la de Bali, il a été convenu que les programmes existant devraient être protégés de toute contestation juridique dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture jusqu'à ce qu'une solution définitive soit trouvée. La conférence ministérielle de Buenos Aires doit être l'occasion de pérenniser la décision relative à la sécurité alimentaire en des termes autorisant les plus larges flexibilités aux PMA.

iii. La concurrence à l'exportation : la concurrence à l'exportation est une question qui fait depuis longtemps partie des négociations sur l'agriculture et l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation des produits agricoles constitue l'un des ODD. La Décision ministérielle prévoit que les pays développés élimineront immédiatement les subventions à l'exportation, sauf pour quelques produits agricoles³, et les pays en développement feront de même d'ici à 2018, avec un délai plus long dans certains cas limités. En outre, les pays en développement conserveront la flexibilité leur permettant de couvrir les coûts de commercialisation et de transport pour les exportations de produits agricoles jusqu'à la fin de 2023, tandis que les pays les plus pauvres et importateurs de produits alimentaires bénéficieront d'un délai additionnel pour réduire les subventions à l'exportation. La décision de Nairobi contient, en outre, des règles visant à réduire au minimum les

³ La Déclaration ministérielle contient une note de bas de page qui énonce une exception autorisant ces paiements jusqu'en 2020 pour les produits laitiers, la viande de porc et les produits transformés. Les pays qui souhaitent avoir recours à cette clause doivent cependant convenir de ne pas augmenter la quantité de produits bénéficiant de ce soutien, de ne pas commencer à subventionner des exportations vers de nouveaux marchés ou pour de nouveaux produits, et doivent également s'engager à ne pas subventionner leurs exportations vers les PMA.

distorsions causées par d'autres politiques d'exportation, comme le financement des exportations, l'aide alimentaire internationale et les opérations des entreprises commerciales d'État exportatrices. Question opposant à l'origine pays développés et PED-PMA, la concurrence à l'exportation, plus globalement les subventions agricoles, concernent désormais les pays émergents générant une ligne d'opposition Sud-Sud.

iv. La négociation sur le coton : malgré l'affirmation, maintes fois répétée, de traiter le coton « *de manière ambitieuse, rapide et spécifique* »⁴, la question n'a toujours pas trouvé une réponse satisfaisante. La Décision de Nairobi porte sur trois points : i) les pays développés doivent interdire immédiatement les subventions à l'exportation du coton et les PED doivent faire de même pour le 1^{er} janvier 2017 au plus tard ; ii) le coton en provenance des PMA, principalement le C4⁵, bénéficie d'un accès en franchise de droits et sans contingent aux marchés des pays développés — et à ceux des pays en développement qui se déclarent en mesure d'accorder un tel accès — à compter du 1^{er} janvier 2016 et ; iii) le renforcement de l'aide au développement en faveur du coton, y compris en établissant des liens avec le cadre plus large de l'initiative de l'aide pour le commerce. Toutefois, la Décision ne comporte aucune forme d'engagement contraignant sur ces trois questions.

v. Les règles préférentielles pour les PMA : la Décision établit de nouvelles lignes directrices visant à faciliter les exportations de marchandises des PMA vers les pays développés et en développement, dans le cadre d'arrangements commerciaux préférentiels unilatéraux en faveur des PMA. Les lignes directrices visent à donner des indications plus détaillées sur les méthodes permettant de déterminer quand un produit peut être considéré comme « *fabriqué dans un PMA* », et quand les intrants provenant d'autres sources peuvent « *faire l'objet d'un cumul* » – ou être combinés ensemble – lorsque l'on examine l'origine.

La Décision reconnaît ainsi que la « *transformation substantielle* »⁶ peut être déterminée de diverses façons. Elle privilégie clairement l'utilisation des règles d'origine basées sur la valeur des matières non originaires et demande aux membres donneurs de préférences d'envisager d'autoriser l'utilisation de matières non originaires à concurrence de 75 % de la valeur finale du produit. Les lignes directrices demandent également aux membres donneurs de préférences d'envisager de simplifier les prescriptions en matière de documents et de procédures en rapport avec l'origine. Elle retient comme principe général que les exportateurs des PMA ne devraient pas être tenus de fournir un certificat de non-manipulation lorsque les produits qu'ils exportent doivent être expédiés via d'autres pays⁷.

⁴ Voir la Décision adoptée par le Conseil général de l'OMC en août 2004, disponible à l'adresse suivante : https://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/draft_text_gc_dg_31july04_f.htm#par1b consultée le 17 mai 2017.

⁵ Le C4 est composé du Burkina Faso, du Mali, du Bénin et du Tchad.

⁶ La **transformation substantielle** est une prescription par laquelle on s'assure qu'un processus de fabrication significatif a eu lieu pour ce qui est de la détermination du caractère originaire d'un produit. Trois approches permettent de mesurer la transformation substantielle : i) un pourcentage de la valeur qui devrait être ajouté (approche valeur ajoutée) ; ii) une comparaison entre la position tarifaire du produit final et celle de ses composants (approche changement de position tarifaire) ; iii) la mise en œuvre éventuelle d'un procédé de fabrication spécifique dans le pays d'origine (approche procédé de fabrication spécifique).

⁷ Le **certificat de non-manipulation** est délivré dans le pays de transit qui atteste que les marchandises n'ont pas été remplacées ou modifiées au cours d'un transit ou d'une réexpédition.

vi. La mise en œuvre du traitement préférentiel en faveur des services et fournisseurs de services des PMA : trois éléments sont à retenir de la Décision ministérielle relative aux services et fournisseurs de services des PMA.

Premièrement, la décision étend la durée de la dérogation PMA pour les services jusqu'au 30 Décembre 2030 et invite les membres de l'OMC ayant déjà présenté leurs notifications à en étendre la durée en conséquence jusqu'au 30 Décembre 2030. Deuxièmement, la décision engage le Conseil du commerce des services à entreprendre un certain nombre de tâches : maintenir de façon permanente un point à l'ordre du jour pour examiner et promouvoir l'opérationnalisation de la dérogation ; initier un processus visant à examiner le fonctionnement des préférences notifiées ; examiner l'approbation de préférences notifiées relatives à des mesures autres que celles couvertes par l'article XVI de l'AGCS relatives à la réglementation intérieure. Troisièmement, la décision réclame que les membres de l'OMC accordent « *une priorité particulière à l'élimination des obstacles réglementaires d'intérêt pour les PMA* » dans les négociations conformément à l'article VI:4, donc en dehors du contexte de la dérogation PMA pour les services⁸. Or, cela ne correspond pas aux demandes des PMA concernant la réglementation intérieure.

Avec le développement des chaînes de valeurs mondiales et/ou régionales [*Cf. infra* dans la note], la libéralisation des services prend une importance stratégique pour ce qui est des stratégies de localisation des firmes, particulièrement le volet réglementations intérieures.

Le Paquet de Nairobi, contrairement à celui de Bali, savant équilibre entre les intérêts des pays développés (l'AFE), des pays émergents (agriculture, traitement spécial et différencié) et des pays les moins avancés (coton, règles d'origine préférentielles, accès aux marchés FDSC), apparaît trop centré sur les seuls intérêts des PMA, ce qui est préjudiciable pour l'attractivité d'un compromis multilatéral. De fait, cette situation résulte et marque la désaffection des grandes puissances pour le PDD. C'est pourquoi le premier enjeu de Buenos Aires sera de donner un projet collectif au système commercial international et de tenter de relégitimer la régulation multilatérale des échanges.

1.2. Nairobi : une bifurcation dans le système OMC

A Nairobi, bien qu'ils aient insisté sur « l'importance cruciale du système commercial multilatéral fondé sur des règles »⁹, les Etats Membres ne sont pas parvenus à

⁸ L'article VI:4 de l'AGCS stipule que « *Afin de faire en sorte que les mesures en rapport avec les prescriptions et procédures en matière de qualifications, les normes techniques et les prescriptions en matière de licences ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce des services, le Conseil du commerce des services élaborera (...) toutes disciplines nécessaires. Ces disciplines viseront à faire en sorte que ces prescriptions, entre autres choses : a) soient fondées sur des critères objectifs et transparents, tels que la compétence et l'aptitude à fournir le service ; b) ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité du service ; c) dans le cas des procédures de licences, ne constituent pas en soi une restriction à la fourniture du service* ».

⁹ OMC (2015), Déclaration ministérielle de Nairobi, OMC, Genève. Disponible à l'adresse : https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc10_f/mindecision_f.htm

masquer leurs divergences quant à l'avenir du PDD et in extenso du système international de commerce et d'investissement.

En effet, le paragraphe 31 réaffirme que « tous les Membres restent fermement déterminés à faire avancer les négociations sur les questions de Doha restantes » tels l'agriculture, les produits industriels, l'ADPIC, les services et les questions de développement. Mais, le paragraphe 30 – hiérarchiquement premier – met en évidence l'existence de divisions puisqu'il est reconnu que certains membres souhaitent réexaminer les termes du PDD et les modalités de la négociation. A cela s'ajoute le paragraphe 34 qui indique que « certains souhaitent identifier et examiner d'autres questions à négocier ».

Par ailleurs, la déclaration ne donne aucune indication sur la façon de procéder afin de réconcilier les divergences entre les membres et sur le contenu des négociations à venir, pas plus qu'elle ne fixe de date limite ou d'étape intermédiaire en vue de lever ces ambiguïtés. Cette situation laisse le système commercial multilatéral sans cap et sans projet collectif. Le processus préparatoire à la onzième conférence ne semble pas être en mesure de répondre à ce problème.

Deux facteurs sont à l'origine de cette situation.

Premièrement, le désintérêt des grandes puissances commerciales, mais également de certains grands pays en développement, pour le PDD et le multilatéralisme commercial. L'enlisement des négociations, à partir de 2008, a conduit les principales puissances commerciales à réorienter leur agenda commercial. Ainsi, leur diplomatie commerciale s'est centrée sur le bilatéralisme et les accords commerciaux méga-régionaux (ACMR). Secondement, la volonté de ces mêmes grandes puissances d'obtenir des engagements plus ambitieux en matière de libéralisation de la part des économies émergentes semble être devenue leur principale priorité à l'OMC. Cela se fait aux dépens des PMA, qui apparaissent comme le seul groupe de pays ayant intérêt à ce que le cycle se conclue.

La Partie III de la Déclaration ministérielle de Nairobi n'acte-t-elle pas la fin du PDD ? Le paragraphe 32 mentionne que certains membres « veulent explorer de nouvelles architectures » ouvrant ainsi la voie à « d'autres questions » à négocier, à de « nouvelles architectures » d'accords et à de « nouvelles modalités » de compromis. Le système commercial multilatéral s'orienté-t-il vers du plurilatéralisme, du minilatéralisme ou alors des schémas de libéralisation inédits entre pays aux intérêts convergents ? Quoi qu'il en soit, on assiste à une érosion continue du cadre multilatéral puisque certains membres ne cachent plus leur volonté d'envisager de nouvelles approches fondées sur des accords, non par consensus, mais selon le principe de masse critique comme cela est déjà le cas avec l'Accord sur le commerce des services (TiSA) ou l'Accord sur les technologies de l'information (ATI II) ou l'Accord sur les marchés publics le dossier de la libéralisation des biens et services environnementaux (Cf. encadré 2).

Encadré 2. La libéralisation des biens et services environnementaux (BSE)

Les négociations sur la libéralisation du commerce des biens et services environnementaux remontent au lancement du cycle de Doha. Le paragraphe 31(iii) de la Déclaration de Doha demande de réduire ou d'éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux.

La négociation porte sur la réduction ou l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires pour les biens et services environnementaux. Il s'agit notamment de biens et services visant à prévenir, réduire et éliminer la pollution ou toute autre forme de dégradation de l'environnement, à préserver et à maintenir les stocks de ressources naturelles et, partant, à prévenir leur épuisement, à améliorer l'usage de l'énergie et la gestion des déchets.

Quarante-six membres de l'OMC sont engagés dans cette négociation représentant la majorité des échanges internationaux de biens et services environnementaux. Ce sont les pays de l'OCDE et les pays en développement à moyen revenu d'Asie de l'Est et du Sud-Est, notamment la Chine, qui fabriquent la majorité des biens environnementaux 'traditionnels' et exportent l'équipement de haute technologie qui leur est associé. Aucun pays en développement africain et aucun PMA ne participe à cette négociation.

Or, les termes d'un futur accord conditionneront la capacité des pays à mener la transition vers une économie à faible teneur en carbone et leur espace politique pour le développement d'une économie vert. Les enjeux productifs et de spécialisation industrielle sous-jacents à la libéralisation des biens et services environnementaux sont très importants. C'est pourquoi, les pays francophones doivent adopter une stratégie proactive de négociation : i) en réclamant un TSD effectif et des flexibilités en matière de droits de douane, de barrières non tarifaires et transferts de technologies et ; ii) en élaborant des propositions dans la perspective de la création de chaînes de valeurs francophones en matière de BSE.

La ministérielle de Buenos Aires pourrait être celle qui verra le remplacement des *accords par consensus* au profit des *accords de masse critique*, d'une part, et la renonciation au principe de l'engagement unique comme critère de validation du compromis global ?

Cette option stratégique permettrait-elle de dépasser le « *triangle d'impossibilité décisionnelle* »¹⁰ de l'OMC selon lequel il serait impossible de mettre d'accord 166 Etats (hétérogénéité des intérêts) sur la base du consensus et d'un agenda de négociation sous le sceau de l'engagement unique ? Rien n'est moins sûr. En effet, après avoir opté, à partir du compromis de juillet 2004, pour la réduction du périmètre de la négociation, les Etats membres s'engagent dans un reparamétrage des principes de la négociation visant à en finir avec le « principe » de l'engagement unique hérité du cycle d'Uruguay. Mais, le problème n'est pas tant celui d'une « mauvaise » gouvernance de l'institution que de la substance du multilatéralisme commercial.

L'enlisement du PDD reflète les difficultés à faire fonctionner le multilatéralisme commercial dans un contexte où les enjeux d'accès aux marchés sont désormais périphériques par rapport à ceux relatifs à la régulation concurrentielle des marchés. Cette difficulté est amplifiée par l'absence d'un leadership qu'il soit

¹⁰ Voir T. Cottier, M. Elsig (2011), *Governing the World Trade Organization. Past, Present and Beyond Doha*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 291 et suiv.

structurel, entrepreneurial ou intellectuel, pour reprendre la typologie d'O. Young [1991] permettant de rendre opérationnel ce nouvel agenda commercial [Abbas, Deblock, 2015]. Ce défaut de leadership est fortement préjudiciable à toute avancée de la négociation compte tenu du fait que l'OMC est une *member-driven organization*.

A cela s'ajoute le fait que la séquence Bali (2013)-Buenos Aires (2017) est marquée par des transformations du système international de commerce et d'investissement qui affectent directement la forme et la substance de la négociation commerciale multilatérale. La première d'entre-elle est celle relative à l'importance des ACMR dans l'agenda des politiques commerciales et d'investissement.

2. Les méga-régionaux et le futur des négociations commerciales multilatérales

La contestation de la globalisation et des institutions de sa gouvernance n'est en aucun cas synonyme de recul de l'interdépendance complexe. Au contraire, nous assistons à une relance du régionalisme au travers des accords commerciaux méga-régionaux (ACMR) ou partenariats transrégionaux.

L'économie mondiale connaît sa troisième génération de régionalisme dont il convient de saisir les implications en termes de politique commerciale et d'investissement. La première génération, celle des années 1950 et 1970, est marquée par le contexte de la guerre froide et de la division Nord-Sud. Il s'agissait de créer de grands espaces économiques intégrés, orientés vers le développement de marchés intérieurs et se différenciant du marché mondial au travers de mesures protectionnistes. La deuxième génération, celle des années 1980 et 1990, participe de la globalisation en cours, mais également de la fin de la division cardinale Est-Ouest, Nord-Sud du monde. Les accords sont plus libre-échangistes, de nature essentiellement commerciale et orientés vers une intégration compétitive dans l'économie mondiale [Deblock, 2012].

La troisième génération s'est ouverte dans le sillage de la crise financière de 2007 et de l'arrêt des négociations commerciales multilatérales suite à l'échec de la réunion de Genève (2007). Son développement se produit dans un contexte marqué par deux tendances : le basculement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie, la Chine plus particulièrement, et, sous l'effet de la révolution continue des technologies de l'information et de la communication, l'importance prise par les firmes multinationales dans la définition de l'agenda de l'intégration régionale. Nous serions, ainsi, passés du commerce des biens au « commerce des fonctions » [Grossman, Rossi-Hansberg, 2006] dans lequel le coût d'exécution d'une fonction productive est plus important que le coût de production des biens et constitue la variable déterminante de la localisation des sites de production. Comme l'indique R. Baldwin [2011], les deux types de commerce (commerce des biens et commerce des

fonctions) coexistent, mais ils ont des conséquences différentes relativement à la manière dont les Etats réagissent à la globalisation.

Dans le cadre des chaînes de valeur, les coûts de coordination de processus complexes et les coûts de l'échange deviennent la variable déterminante de la localisation de la production. Dès lors, les accords de troisième génération sont centrés sur la convergence et la cohérence réglementaire et normative. L'objectif est de réduire les coûts de l'échange aux frontières, mais également au-delà des frontières afin d'optimiser le déploiement des chaînes de valeur hautement concurrentielles [Gereffi, 2014]. Cela explique l'importance des clauses relatives à l'investissement dans les accords [Voir encadré 3].

Encadré 3. Les dispositions relatives à l'investissement dans les méga-accords régionaux

Les dispositions juridiques relatives à l'investissement contenu dans les méga-accords régionaux en cours de négociation incluent les caractéristiques suivantes :

- Une définition englobante du terme « investissement » qui concerne les biens corporels et incorporels, les biens meubles et immeubles, les actifs tangibles et intangibles, les droits de propriété intellectuelle et les droits contractuels.
- L'application à l'investissement des clauses du traitement national et de la nation la plus favorisée. Leur couverture sectorielle dépendra des listes de secteurs couverts par l'accord et des listes des mesures de non-conformité que contiendra l'accord.
- L'interdiction des clauses de performance selon lesquelles un investisseur doit satisfaire des préconditions en termes de résultats économiques pour pouvoir accéder au marché ou pour recevoir des incitations et mesures de soutien. Sont particulièrement visées les exigences de contenu local, les clauses de performance à l'exportation, la présence de l'investisseur dans certaines régions, la préférence à l'usage de technologies locales. Les accords prévoient que certaines interdictions pourraient être levées concernant les mesures relatives à l'exploitation ou la conservation des ressources naturelles, la protection de la santé humaine et animale ou la protection de la flore ainsi que la passation des marchés publics.
- **La protection de l'expropriation directe et indirecte.** Les nouveaux accords actent l'évolution du droit international de l'investissement en limitant les possibilités d'expropriation directe et en exigeant une indemnisation adéquate et effective. Ils se réfèrent également à l'expropriation indirecte ou « rampante » ou « de fait » ou de mesures « équivalentes » à une expropriation. L'expropriation indirecte peut s'appliquer aux mesures réglementaires visant à protéger l'environnement, la santé et d'autres aspects de l'intérêt public (lutte contre les trusts, protection des consommateurs, l'intégrité des marchés, les politiques sociales à titre d'exemple). Les accords n'interdisent pas aux pays hôtes d'exproprier les investisseurs étrangers, mais conditionnent cette prérogative au respect de certaines conditions : la prise de possession de l'investissement est effectuée à une fin publique, stipulée par la loi, d'une façon non-discriminatoire et s'accompagne d'indemnisation. Les accords établissent des critères déterminants si une expropriation indirecte a eu lieu. Les critères les plus fréquemment mentionnés sont : i) l'ampleur de l'impact économique ; ii) la nature des mesures gouvernementales (leur objet et leur contexte) ; iii) l'atteinte portée par la mesure à des attentes raisonnables fondées sur l'investissement considéré ; et iv) la durée de la réglementation. Les accords abordent également la question du droit de réglementer. Ils prévoient, qu'à moins de circonstances rares ou exceptionnelles, les mesures réglementaires non discriminatoires élaborées et appliquées dans le but de la protection légitime du bien-être public concernant la santé, la sécurité, les licences obligatoires permises par l'ADPIC et l'environnement ne seraient pas considérées comme menant à une expropriation indirecte et ne seraient donc pas soumises à une exigence de compensation. Par exemple, l'annexe 8-A du CETA précise que les politiques instaurées au nom de l'intérêt général ne peuvent être considérées comme des expropriations indirectes que dans des « circonstances rares », mais la définition de ces dernières est laissée à l'appréciation du juge.

- **La garantie de liberté de transferts des capitaux vers et à partir du pays d'accueil pour l'investisseur.** Cette garantie concerne : le rapatriement des profits, des dividendes, des bénéfices liés à la vente et à la liquidation de l'investissement. Les accords stipulent que ces transferts doivent pouvoir être réalisés dans les devises souhaitées par les investisseurs et aux taux de change du marché à la date du transfert. Ces clauses limitent la capacité des Etats à maintenir un contrôle des capitaux et vont au-delà des recommandations du FMI. Ce dernier établit une distinction entre les transactions relatives au compte courant de la balance des paiements et celles liées au compte financier de la balance des paiements, garantissant la liberté de mouvement des capitaux uniquement pour les premières. Relativement à cette garantie, le droit de réglementer est également prévu. Deux catégories d'exception sont mentionnées : i) les restrictions en raison d'application non discriminatoire des législations sur les faillites, sur les transactions illégales et en matière de politique fiscale ; et ii) les restrictions pour déséquilibre de la balance des paiements.
- **La norme de traitement juste et équitable (TJE)** qui conduit à reconnaître une obligation de transparence, de stabilité dans le système juridique et de respect des attentes légitimes des investisseurs. Les investisseurs étrangers sont extrêmement favorables à l'obligation du TJE. La majorité des plaintes invoque un manquement à cette norme ainsi qu'à celle prohibant l'expropriation sans compensation. Elle figure également dans les chapitres relatifs au règlement des différends. La TJE se réfère à la norme minimale de traitement des étrangers en droit international coutumier. Dans le cadre du CETA UE-Canada, la section 4 « Protection des investissements » précise qu'une partie ne respecte pas l'obligation de TJE lorsqu'une mesure ou une série de mesures constituent : i) un déni de justice dans le cadre d'une procédure criminelle, civile ou administrative ; ii) un manquement essentiel à l'application régulière de la loi ; iii) un acte arbitraire ; iv) une forme de discrimination ciblée pour des motifs manifestement injustifiés ; v) un traitement abusif des investisseurs (coercition, contrainte, harcèlement).
- **Clause de transparence**, particulièrement présente dans les Accords impliquant les Etats-Unis, selon laquelle tout changement en matière de réglementation ou de politique doit être public, économiquement justifié et élaboré après consultation des acteurs concernés. De plus, il convient de notifier à un investisseur s'il risque d'être particulièrement impacté par une disposition et, dans ce cas, prévoir un droit et une procédure équitable d'appel.
- **Les clauses d'arbitrage et de règlement des différends en matière d'investissement** : il s'agit de l'aspect le plus controversé des accords de 3^e génération. Ils contiennent des dispositions consacrées à la prévention et au règlement des différends en matière de commerce, d'investissement direct étranger et de développement durable (travail et environnement). Les dispositifs prévus dans les accords pourraient se substituer aux deux principales cours d'arbitrage international que sont le CIRDI de la Banque mondiale et la CNUDCI. Ils instituent des processus d'arbitrage des litiges par des cours privées *ad hoc*, contrairement à la procédure de règlement des différends commerciaux de l'OMC. Le problème fondamental du dispositif prévu dans les accords de libre-échange est qu'il contribue à favoriser les intérêts privés des firmes au détriment de l'intérêt général. L'absence d'un régime international régissant les relations entre investisseurs et Etats conduit à ce que les règles de protection des investissements incorporées dans des accords bilatéraux le sont en des termes généralement vagues et sujets à interprétation. Cela confère un pouvoir de création de règles aux cours d'arbitrage. Au lieu d'appliquer des règles préexistantes, elles en créent à travers la jurisprudence générée par leurs décisions. Or, ces décisions peuvent porter atteinte aux politiques publiques visant à protéger l'environnement, les droits sociaux ou la santé.

Quelles sont les implications des accords de troisième génération sur les négociations de l'OMC et le PDD ?

Elles sont au nombre de trois.

Tout d'abord, ils renouvellent la problématique de l'articulation entre régionalisme et multilatéralisme. Ces accords ont une visée stratégique : être la pierre angulaire d'une réforme de l'architecture commerciale multilatérale, car – s'ils sont tous

ratifiés – ils établiront de nouvelles normes et réglementations mondiales qui se retrouveront dans le système OMC et également dans les accords préférentiels avec des non-parties [Bown, 2017]. Cette visée se déploie selon deux axes : i) servir de modèle pour une nouvelle vague de négociation commerciale multilatérale autour des thématiques de l'environnement, des régulations sociales, des entreprises d'Etat, d'un accord sur la facilitation de l'investissement, du commerce numérique, mais également et surtout, la concurrence et ; ii) réformer la procédure de règlement des différends de l'OMC dans le sens d'une prise en charge des différends relatifs à l'investissement et de son ouverture au milieu des affaires et aux entreprises [Hufbauer et alii, 2015].

Ensuite, ils dévalorisent, sans toutefois y mettre fin, la question des effets de création et de détournement de commerce. Les pays tiers et hors des accords subiront, en fonction de l'intensité de leurs échanges avec les pays participants à ces accords, un effet de détournement de trafic. Mais, là n'est pas l'essentiel. On notera tout d'abord qu'ils détournent l'attention des négociateurs quant à la finalisation du PDD. Ensuite, leur enjeu n'est pas essentiellement commercial et d'accès aux marchés, mais plutôt normatif et réglementaire, c'est-à-dire de régulation des marchés. Ils ouvrent l'agenda de la convergence ou coopération réglementaire. En effet, l'essentiel du TTIP et du CETA concerne la cohérence réglementaire entre l'Union européenne, les Etats-Unis et le Canada au travers non seulement des règles, mais par la mise en place de dispositifs de coopération réglementaire et de normalisation-certification. De fait, les compromis entre ces économies aux standards élevés s'imposeront immanquablement au niveau multilatéral et serviront de référentiel dans les futures négociations. A terme, le dossier de la cohérence réglementaire échoira à l'OMC.

Enfin, en négociant des dispositions OMC-plus et OMC-extra¹¹, ces accords modifient le paysage réglementaire et œuvrent à une potentielle multilatéralisation de certaines régulations. De sorte que, c'est la grammaire des futures relations économiques internationales qu'écrivent les acteurs engagés dans les partenariats transrégionaux au dépens de ceux qui n'y participent pas d'autant plus que la coopération réglementaire internationale n'a toujours pas de cadres institués, excepté les accords bilatéraux. À moyen-long terme, ces acteurs seront en mesure de présenter des modèles de régulation sectorielle « clé en main » au niveau multilatéral ou plurilatéral. Ils concourent ainsi à multilatéraliser le régionalisme selon les intérêts de pays développés, Etats-Unis et UE en premier lieu et à

¹¹ L'expression OMC-plus se réfère aux dispositions allant au-delà des disciplines et seuils prévus dans les accords de l'OMC concernant les mesures SPS et OTC, les marchés publics, les aides publiques et la libéralisation des services, alors que l'expression OMC-extra renvoie aux nouvelles questions pour lesquelles il n'existe pas de discipline multilatérale : travail, environnement, la concurrence, l'investissement et la régulation des entreprises (publiques et privées), protection du consommateur, mesures anti-corruption.

contourner les « *won't-do countries* »¹² présents à l'OMC et bloquant les initiatives de nouvelles régulations de l'économie globale.

3. L'agenda de l'OMC et les chaînes de valeur mondiales

Autre caractéristique des ACMR : ils se concentrent sur les intérêts des firmes et particulièrement celui de l'organisation d'un espace productif globalisé. Ce sont les firmes qui mettent en œuvre, à une échelle inédite, une fragmentation internationale des processus productifs, qui tirent profit de la globalisation financière et qui mettent en concurrence les Etats concernant leur choix de localisation.

En étant en partie dédiée à la consolidation juridico-institutionnelle des chaînes de valeur globale, la troisième génération d'accords conduit à reconsidérer les logiques d'insertion internationale des Etats. Pour un pays, l'enjeu n'est pas tant de développer ses exportations – quoique cela doit demeurer un objectif central de la politique économique –, mais plutôt de parvenir à se positionner dans les chaînes de valeur. Il s'agit d'être attractif sur un segment du processus de production.

Aux logiques d'insertion internationale succèdent des logiques d'intégration compétitive et de connexion aux réseaux productifs internationaux. Le commerce de fonction substitue les coûts de coordination aux coûts de l'ajustement en matière d'insertion internationale. Dans une économie mondiale fonctionnant en réseau, les mesures visant à accroître la qualité et la fiabilité des biens, des services et des facteurs de production, à réduire les délais de commercialisation et les coûts de l'échange et à développer la capacité d'innovation sont tout autant, voire plus, importantes que l'unique rapport aux prix mondiaux sur lequel se fonde les analyses de spécialisation. Cela implique l'amélioration des infrastructures matérielles (transport, communication, énergie) et immatérielles (dispositions réglementaires, normes de qualité, procédures douanières).

Dès lors, un Etat fait face à la complexité d'intégrer un maillage d'accords interétatiques et sectoriels complexifiant les arbitrages économiques nationaux au risque de générer des incohérences institutionnelles et réglementaires préjudiciables en matière de connexion aux réseaux de production et d'échange. La 3^e génération d'accords rend problématique l'objectif de construction de capacités productives et de connexion aux réseaux de production et d'échange internationaux pour les PED-PMA et cela pour quatre raisons.

Premièrement, ils accroissent le nombre de secteurs ouverts à la libéralisation de l'investissement selon la double règle de la nation la plus favorisée et du traitement national en termes d'accès aux pays hôte, ce qui potentiellement réduit l'espace

¹² L'expression est de R. Zoellick, ancien USTR. Voir « America will not wait for the won't-do Countries », Financial Times, 22 septembre 2003.

disponible pour une stratégie de construction de capacités productives. Deuxièmement, l'interdiction des clauses de performance réduit certes les coûts de l'échange et de l'investissement, ce qui peut conduire à une amélioration de la compétitivité des pays d'accueil. En contrepartie, elle a pour effet, d'une part, d'accroître la concurrence entre les PED et entre les PED et les PMA et, d'autre part, de réduire l'attractivité des PED-PMA qui resteraient à l'écart des accords, induisant de ce fait le risque d'une course vers le moins-disant et la concentration sur des objectifs de compétitivité-prix au dépens de l'amélioration de la compétitivité structurelle. Troisièmement, la complexité de nombre de dispositions pourrait constituer une contrainte à la mise en œuvre des accords compte tenu des faibles capacités institutionnelles et en capital humain des PED-PMA, ce qui réduirait les gains associés à ce type d'accords. Quatrièmement, l'interdiction des règles de contenu local et autres clauses de performance associées aux régimes nationaux d'investissement dans les ACMR réduit leur potentiel de diversification et, en conséquence, questionne l'intérêt de ces accords pour les PED-PMA.

4. L'émergence et le traitement spécial et différencié : les dilemmes du compromis globalisation-développement

La onzième ministérielle ne peut pas évacuer la dimension développement de son ordre du jour. Une des questions que devront affronter les Etats membres est celle de l'avenir du traitement spécial et différencié (TSD). La question du traitement spécial et différencié demeure en suspens alors que le PDD a été engagé avec l'objectif que « toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié [devaient être] réexaminées en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles » [§.44 de la Déclaration ministérielle de Doha]. Cependant, entre Doha (2001) et Buenos Aires (2017), la donne a considérablement évolué. L'accession de la Chine à l'OMC marque le point de départ de cette évolution, qui conduit à reconsidérer la gouvernance des rapports Nord-Sud, mais également Sud-Sud dans le système commercial multilatéral. L'émergence de nouvelles puissances commerciales¹³, l'intensification des échanges Sud-Sud, l'importance acquise par les coalitions des PED dans les négociations¹⁴ sont autant de faits qui imposent cette reconsidération.

¹³ Il ne faudrait pas confondre performances économiques et puissance internationale. Cette dernière ne concerne pas l'ensemble des émergents et plutôt se restreindre à la Chine qui dispose des capacités et de la volonté de puissance. L'expression de puissance commerciale émergente se restreindre aux équilibres de puissance au sein de l'OMC.

¹⁴ Le PDD a été prolifique en matière de formation de coalitions regroupant les PED et les PMA. Toutes non pas été effectives et efficaces dans les négociations. Les principales 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 APE et l'AGOA démontrent, de leur côté, que l'UE et les Etats-Unis évoluent d'un accès préférentiel à leur marché à une réciprocité, plus ou moins stricte, des concessions et des avantages. De plus, les méga-régionaux, qui concentrent les 2/3 des échanges mondiaux, sont porteur d'une érosion des préférences pour les PMA et pour les PED qui en sont exclus. A cela s'ajoute, l'intensification de la pression concurrentielle Sud-Sud entre pays émergents et PED non-émergents et entre ceux-ci les PMA.

Dès lors, le projet de réformer le TSD tel que paramétré en 2001 est dépassé¹⁵. Il se résume aujourd'hui à cinq dispositions concernant essentiellement les PMA. Les membres de l'OMC n'ont jamais adopté officiellement les 28 propositions relatives à diverses dispositions du traitement spécial et différencié (TSD) dans les Accords de l'OMC. Les dispositions du TSD posent problème en raison du caractère non contraignant de la majorité d'entre-elles¹⁶.

L'un des enjeux de Buenos Aires sera de prendre en compte l'hétérogénéité du Sud à l'OMC. Il n'y a rien de commun entre le Sud Global (Brésil, Chine, Inde) ou les pays du E7¹⁷ ou les économies dynamiques du Sud-Est asiatique (Corée du Sud, Singapour, Malaisie, Indonésie), d'un côté, les PED non-émergents, les PMA et les PEV de l'autre et y compris entre ces trois dernières catégories. Pourtant, toutes font partie d'un ensemble unique à l'OMC : les PED-PMA.

C'est pourquoi l'ouverture du chantier de la différenciation des droits et obligations commerciales multilatérales pourrait être mise à l'actif de la onzième conférence ministérielle. Cela suppose l'abandon de toute solution de taille unique et de l'approche du TSD retenu dans les Accords de l'OMC [Abbas, 2006].

La logique initiée dans l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de 2013 paraît être une voie prometteuse dont pourrait s'inspirer, tout en l'adaptant aux spécificités des dossiers négociées, les Etats membres. Pour rappel, le TSD dans l'AFE est abordé à la section II. Sa caractéristique essentielle réside dans la possibilité pour les PED et les PMA de classer les obligations de fonds selon trois catégories distinctes (A, B et C)¹⁸. Chacune de ces catégories prévoit différents niveaux de

¹⁵ Seize années de négociation ont abouti aux cinq propositions suivantes concernant essentiellement les PMA : l'accès sans contingent et en franchise de droits, les règles d'origine préférentielles, le droit de prendre des mesures pour leur développement, les préférences commerciales ne devant pas être des prêts conditionnels, des subventions et des aides publiques au développement incompatibles avec le développement des PMA, l'autorisation de déroger à l'obligation découlant des accords sur les mesures d'investissement liées au commerce.

¹⁶ Sur l'ensemble des dispositions relatives au TSD, seules 38, liées à la modulation des engagements, sont juridiquement contraignantes alors que 50 des dispositions sur les préférences commerciales et déclaration de soutien ne le sont pas.

¹⁷ On regroupe sous la dénomination E7, les économies suivantes : Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Mexique, Russie, Turquie.

¹⁸ Dès l'entrée en vigueur de l'accord, les pays en développement devront faire connaître les engagements qu'ils auront désignés comme relevant des catégories B et C ainsi que les dates indicatives et, pour les engagements de la catégorie C, indiquer les besoins correspondants en matière d'assistance technique. Ce n'est qu'au terme d'un délai de 12 mois que les pays notifieront les dates définitives de mise en œuvre de leurs engagements relevant de la catégorie B. Les dates définitives ne seront communiquées qu'à l'issue d'une période de négociations bilatérales avec

flexibilité eu égard aux échéances de mise en œuvre ainsi que des conditions préalables à la mise en œuvre. Les PED et les PMA peuvent répondre à des engagements relevant des catégories B et C. Ils disposent ainsi de délais supplémentaires pour se mettre en conformité avec les obligations découlant de ces deux catégories. La section II reconnaît la fourniture de l'assistance technique comme condition préalable à la mise en œuvre et au respect obligatoires des obligations relevant de la catégorie C. La section II précise du reste que si l'accord est subordonné aux règles et procédures régissant le règlement des différends, diverses périodes de grâce sont déterminées en fonction des différentes catégories d'engagements. Enfin, la section II de l'accord formule une procédure de notification relative à la fourniture de l'assistance technique par les pays Membres donateurs et par d'autres pays proposant une assistance technique aux fins de la mise en œuvre de l'accord.

Buenos Aires et au-delà

La onzième conférence ministérielle permettra-t-elle de dépasser le blocage du PDD ? Compte tenu des intérêts et des rapports de force en présence, la conclusion ou, dans une moindre mesure, la relance du PDD repose sur l'acceptation par les Etats Membres, plus particulièrement les principales puissances commerciales (Brésil, Chine, Etats-Unis, Inde et Union européenne), d'un compromis global.

Les termes de ce compromis global consisteraient à valider les demandes des PED concernant le dossier agricole et celui de l'accès aux marchés pour les produits industriels. Ainsi, les pays développés accepteraient la libéralisation agricole, l'arrêt des soutiens internes, l'arrêt des subventions à l'exportation sous quelque forme que ce soit (excepté pour les PMA) et valideraient la formule suisse de libéralisation selon les termes de 2008. En contrepartie, les PED accepteraient le principe des accords de « masse critique » entre des pays aux intérêts convergents et l'ouverture de nouvelles thématiques de négociation. L'institutionnalisation du plurilatéralisme se ferait sans le consensus des 166 Etats Membres, ni même l'approbation des $\frac{3}{4}$ des membres. Le dernier terme de ce compromis global concerne les PMA. Ils se verraient accorder la franchise de droits et de quotas la plus large possible et une consolidation du traitement spécial et différencié.

Rien ne permet de penser que le scénario du compromis global se réalisera à Buenos Aires et encore moins qu'il est souhaitable. En revanche, ce qui est certain c'est que l'architecture internationale du commerce et de l'investissement ne se limite plus

les donateurs au sujet des modalités d'assistance technique et des progrès accomplis dans la fourniture de l'assistance technique. Les PMA ne sont tenus de notifier les engagements relevant des catégories B et C qu'un an après l'entrée en vigueur de l'accord. Ils disposent de deux années supplémentaires pour notifier les dates définitives des engagements B et ne notifient les dates finales de mise en œuvre qu'après une période maximale de quatre ans et demi au cours de laquelle ils soumettent des renseignements au sujet des besoins d'assistance technique, conduisent des négociations bilatérales avec les donateurs et commencent à mettre en place les programmes de réforme et d'assistance technique.

aux seules négociations de l'OMC. Les accords bilatéraux et les méga-régionaux sont désormais des forums d'élaboration de régulations globales du commerce et de l'investissement. De même, le déploiement des chaînes de valeur est créateur de normes en matière d'investissement direct et de droit de la concurrence. Seul l'avenir dira si cette concurrence normative consolidera ou marginalisera le système OMC.

Pour éviter la seconde issue, les Etats devront saisir l'opportunité de la onzième ministérielle pour relancer le PDD. Mais cela ne sera pas suffisant. Ils devront engager une réflexion multilatérale sur deux enjeux. D'une part, trouver un moyen d'améliorer l'universalité et l'efficacité du système commercial multilatéral tout en garantissant que la géométrie variable, liée à l'hétérogénéité des intérêts et à la complexité de l'environnement économique mondial, soit en mesure de garantir l'inclusion du plus grand nombre de pays. D'autre part, mettre le système international de commerce et d'investissement au service du développement durable, de la lutte contre la pauvreté et des enjeux de lutte contre les changements climatiques. C'est la quadrature du cercle que Buenos Aires devra résoudre...

Références

- Abbas, M. (2006), « Les rapports Nord-Sud et Sud-Sud dans le Cycle du développement de l'OMC », in Henri Regnault, Christian Deblock (eds.) (2006), *Intégration Nord-Sud et stratégies de développement*, Athéna, Montréal.
- Abbas, M., Deblock, C. (2015), « L'Organisation Mondiale du Commerce et le Programme de Doha pour le Développement. Le multilatéralisme en mal de renouvellement », *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vol. XVI, juin 2015, 739-760.
- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York.
- Baldwin, R. (2011), « L'intégration de l'économie nord-américaine et le nouveau paradigme de la mondialisation », dans A. Sydor (dir.), *Les chaînes de valeur mondiales : impacts et implications*, Les recherches en politique commerciales, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Ottawa, 51-92.
- Bown, C. (2016), « Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO », *Global Policy*, 8(1), February, 107-112.
- Deblock, C. (2012), « Les accords commerciaux : entre coopération et compétition », *Politique étrangère*, n°4, Hiver, 819-831.
- Gereffi, G. (2011), « Global Value Chains and International Competition », *The Anti-trust Bulletin*, vol. 56, n° 1, printemps, 37-56.

Harding, T., Javorcik B. S., (2007), « Developing Economies and International Investors: Do Investment Promotion Agencies Bring Them Together? », *CEPR Discussion Papers*, n° 6418, Londres, Centre on Economic Policy Research.

Hoeckman, B. (2016), « Trade and the SDGs: Making 'Means of Implementation' a Reality », *Trade Hot Topics*, n° 128, The Commonwealth.

Hufbauer, G. *et alii* (2015), *From Drift to Deals: Advancing the WTO Agenda*, Peterson Institute Report, Washington.

Grossman, G. et E. Rossi-Hansberg (2006a), « The Rise of Offshoring: It's Not Wine for Cloth Anymore », document présenté à la conférence des banques centrales organisée par la Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, août, disponible à l'adresse Internet suivante : <http://www.kansascityfed.org/publicat/sympos/2006/PDF/8GrossmanandRossi-Hansberg.pdf>

Moïse, E., Le Bris, F. (2015), « Trade Costs: What Have we Learned? A Synthesis Report », *OECD Trade Policy Paper*, n° 150.

Unctad (2016), « Boosting Investment in Productive Capacities for trade: A Call for Action », *Unctad Policy Brief*, n° 43, décembre.

Young O. (1991), « Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society », *International Organization*, 45, 281-308.

Wade, R. (1990), *Governing the Market*, Princeton University Press, Princeton.