

LES LEÇONS DE L'ÉCHEC DE CANCUN

JACQUES COSSART*
DOMINIQUE PLIHON*

La cinquième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹, qui s'est tenue à Cancun du 10 au 14 septembre 2003, avait officiellement pour objectif de « faire le bilan de l'avancement des négociations et des autres travaux requis par le programme de Doha pour le développement ».

Cet objectif révèle toute l'ambiguïté, et les raisons de l'échec, de Cancun : les négociateurs des pays riches, en tout premier lieu les États-Unis et l'Union européenne, affirment que l'OMC et le libre-échange sont le gage du développement des pays du Sud, alors que ces derniers sont désormais nombreux à douter des vertus du libre-échange, au vu des résultats enregistrés depuis plus de deux décennies de dérégulation.

Le projet de texte de déclaration ministérielle, largement préparé par

les États-Unis et l'Union européenne, prévoyait de parvenir à des accords sur les points principaux suivants :

- projets portant sur l'investissement, les marchés publics, les politiques de la concurrence et la facilitation des échanges ;
- libéralisation internationale du commerce des produits agricoles ;
- libéralisation internationale des activités de services, lesquels services devraient être considérés comme une marchandise² ;
- réglementation de la propriété intellectuelle³, qui est de la plus haute importance pour les pays du Sud, notamment s'agissant des brevets sur les médicaments.

Plusieurs pays du Sud avaient prévenu qu'ils ne pourraient signer une telle déclaration. Ils faisaient remarquer, en particulier, qu'ils pouvaient difficilement comprendre que l'on cherche à leur imposer les règles

* Membres du Conseil scientifique d'Attac.

d'un libéralisme dont les prescripteurs se dispensaient eux-mêmes. Ils n'ont pas été pris au sérieux.

Le dimanche 14 septembre au soir, à l'issue de la conférence de Cancun, les mines des principaux responsables du Nord sont maussades. Pascal Lamy, commissaire européen au commerce, déclarait ainsi : « Il n'y a que des perdants, de même, d'ailleurs, qu'il n'y aurait eu que des gagnants si nous nous étions mis d'accord à Cancun »⁴. À l'inverse, les responsables du Sud et ceux de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) sont satisfaits et ont un point de vue très différent. Le ministre indien du Commerce, Arun Jaitley, résume parfaitement la situation en déclarant⁵ que « le projet d'accord ne prenait pas en compte les intérêts des pays en développement ».

Le caractère spectaculaire de l'échec de Cancun tient au refus d'un accord venant de l'immense majorité des pays du Sud emmenée par le Brésil, la Chine et l'Inde, qui représentent quelque 2,5 milliards d'êtres humains. Comme le résumait, de manière éloquent, Rafidah Aziz, la ministre du Commerce international de Malaisie : « Le fossé d'incompréhension entre nous, les pays en développement, et les pays industrialisés était énorme ».

Cancun marque un tournant dans le processus de mondialisation néolibérale, avec une remise en cause de ses principes, et avec l'apparition de nouveaux rapports de force qui sont le reflet de profondes fractures à l'échelle de l'économie mondiale. Cet échec doit être l'occasion de se poser la question d'une autre approche de la mondialisation et de sa gouvernance.

LA CRISE DE L'OMC ET DE SES RÈGLES

Dans l'après-guerre, les négociations commerciales avaient été menées sous l'égide du Gatt⁶, et concernaient principalement le club des pays riches. Les accords de Marrakech, qui ont créé l'OMC en 1994, étaient censés « démocratiser » les négociations internationales en donnant une voix à chacun de ses 148 membres, à l'instar des Nations unies, et en créant l'ORD (organe de règlement des différends) qui devait permettre à tous les pays, même les plus petits, d'imposer le respect des accords. À l'époque du Gatt, de nombreuses négociations s'étaient soldées par des échecs. Celui de Cancun est d'une nature différente. Non seulement les modalités de fonctionnement de l'OMC sont contestées, mais les règles de la mondialisation néolibérale sont également remises en cause par les pays en voie de développement et par une partie de la société civile.

L'OMC est supposée remplir trois fonctions de négociation, de régulation et d'arbitrage. Or, celles-ci n'ont pas fonctionné d'une manière équilibrée au bénéfice des 148 pays membres, les pays les plus riches et les plus puissants ayant utilisé, et parfois contourné, les règles de l'OMC à leur avantage. Les pays du Sud ont profité de Cancun pour manifester clairement leur désaccord avec cet état de fait.

Les procédures de négociation

Les procédures de négociation de l'OMC ont été instrumentalisées par

les pays riches pour faire triompher les intérêts de leurs multinationales, en obtenant l'ouverture des marchés solvables dans les secteurs où celles-ci sont dominantes, et en maintenant des protections dans les secteurs concurrencés sous la pression de leurs lobbies. On a dit que les dossiers agricoles étaient à l'origine de l'accord impossible à Cancun : les fortes subventions agricoles du Nord, tout particulièrement celles des États-Unis et de l'Union européenne, indisposent au plus haut point les pays du Sud. Le soutien du Nord pour ses productions agricoles, qui viennent ensuite concurrencer les productions du Sud sur ses propres territoires, est, en effet, suffisamment considérable pour provoquer bien des colères ! Celles-ci sont estimées à 200 milliards d'euros⁷ pour les seuls États-Unis et Union européenne. C'est davantage que la totalité du PIB⁸ de l'ensemble des pays les moins avancés qui comptent 860 millions d'habitants ! Le coton est le dossier emblématique de ce que les pays du Sud considèrent comme la duplicité des pays du Nord, en premier lieu les États-Unis. Quatre pays de l'Afrique subsaharienne, Mali, Burkina Faso, Bénin, et Tchad⁹, ont dénoncé le traitement inéquitable qui leur était réservé. Ils pointent du doigt les 4 milliards de dollars (équivalents à 44 % de leur PIB global) accordés en 2001-2002 aux 12 000 producteurs de coton états-uniens¹⁰. Dans le même temps, découragés, ils font observer que dans leurs pays, ce sont plus de 10 millions de personnes qui dépendent de la culture du coton ; or, les subventions états-uniennes ont pour effet de rendre moins cher ce coton que

celui des États africains qui montrent pourtant une belle productivité. On comprend le cri de colère de Kadré Désiré Ouedraogo, ambassadeur du Burkina Faso auprès de l'OMC : « Nous dire d'attendre encore serait de dire aux pays africains d'aller mourir pendant que les autres finissent les négociations sur le dossier agricole : nos paysans en crèveraient, nos économies aussi »¹¹.

La régulation

La régulation mise en œuvre par l'OMC est fondée sur l'application d'un ensemble de règles uniformes de libéralisation et d'ouverture des marchés à l'ensemble des pays. L'objectif de Cancun était d'étendre celles-ci aux quatre sujets de Singapour (concurrence, investissement, marchés publics et facilitation des échanges). Cette approche pose deux séries de problèmes graves. En premier lieu, comment est-il concevable d'imposer les mêmes règles aux 148 pays membres de l'OMC, dont les niveaux de développement et de productivité sont très hétérogènes, sans créer des distorsions importantes et renforcer les inégalités ? Deuxièmement, ce système de règles uniques est une atteinte à la démocratie et à la souveraineté des États, au choix de leurs politiques de développement par les pays du Sud. En effet, les règles définies par l'OMC ne se limitent pas à la libéralisation des échanges. Elles concernent aussi les politiques intérieures des pays membres en obligeant, *de facto*, ceux-ci à privatiser leurs entreprises et leurs services publics, à infléchir leurs politiques sociales, et à

renoncer au soutien des secteurs jugés stratégiques. Ainsi, les règles de l'OMC vont à l'encontre du droit à la souveraineté alimentaire qui doit être reconnu à tous les pays, car l'ouverture à la concurrence internationale entraîne la destruction de l'agriculture vivrière des pays du Sud dont les niveaux de productivité par tête sont dans un rapport de 1 à 1 000 avec les agricultures mécanisées de l'Europe et des États-Unis.

L'arbitrage des différends commerciaux

L'arbitrage des différends commerciaux est l'une des innovations principales introduites par la création de l'OMC. L'ORD devait être un moyen de mettre tous les pays membres sur un pied d'égalité, en donnant à chacun le moyen de faire appliquer les règles de « bonne conduite » dans le domaine du commerce international. Cette procédure a-t-elle fonctionné d'une manière satisfaisante et équitable ? Là aussi, le bilan est loin d'être satisfaisant. Cette procédure d'arbitrage est coûteuse et requiert une grande expertise qui est, le plus souvent, hors de portée des pays pauvres, sauf s'ils forment des coalitions. Par ailleurs, l'arbitrage se traduit (en cas de succès du plaignant et du refus d'application de la partie adverse) par des rétorsions commerciales souvent absurdes et iniques : il suffit de se rappeler l'embargo des États-Unis sur les importations de Roquefort comme compensation au refus français des importations de bœuf américain aux hormones ! On peut

également citer le cas du dossier du coton évoqué précédemment, dans lequel on est en pleine transgression des règles de l'OMC. Samuel Améhou, ambassadeur béninois auprès de l'OMC, explique pourquoi il n'attend pas grand-chose de l'ORD : « La voie judiciaire ne nous apporterait pas grand-chose. Une plainte coûte beaucoup d'énergie et d'argent et, en cas de victoire, tout ce qu'on vous propose sont des mesures de rétorsion compensatoires et non financières »¹². On trouve, là encore, l'illustration du caractère inégalitaire du fonctionnement de l'OMC, en dépit de la règle *a priori* séduisante du « un pays, une voix », en raison des différences profondes existant entre ses 148 membres.

LE PROCESSUS DE MONDIALISATION À L'ORIGINE DE PROFONDES FRACTURES

L'un des faits marquants de Cancun a été la formation de coalitions par les pays en développement pour s'opposer à l'hégémonie des pays les plus riches qui ne représentent qu'une faible partie de la population mondiale¹³. Ces coalitions, déjà existantes, mais renouées à Cancun, marquent le caractère inacceptable du processus actuel de la mondialisation pour un grand nombre de pays. Mécontents de l'absence de résultats en matière agricole, les pays du Sud ont fait savoir que ce qu'on leur demandait en matière de réduction et de fixation définitive des tarifs douaniers n'était

pas compatible avec une politique de développement. Il faut aussi remarquer que les alliances réalisées contre les pays du Nord, pour faire en sorte qu'aucun accord ne soit conclu à Cancun, ne doivent pas masquer des divergences d'intérêts. C'est le G22 qui est à l'origine de ce vaste mouvement, dirigé par les grandes puissances industrielles émergentes que sont le Brésil, l'Afrique du Sud, la Chine et l'Inde. Ces pays se sont associés, dans leur entreprise de contestation, au groupe de Cairns¹⁴. On peut difficilement prétendre que l'Australie, qui appartient au groupe de Cairns, a beaucoup de points communs avec un autre membre comme le Guatemala. Mais, *a contrario*, on peut estimer que cette alliance, que certains ont jugée « contre nature », met en évidence l'étendue de la contestation. Quant aux pays les plus pauvres, ils ont constitué une autre alliance : Union africaine (ACP)/pays les moins avancés (UA-ACP-PMA), également nommée G90. Les pays du Sud n'ont pas découvert, à Cancun, la nécessité de se regrouper. Dès les années 1960, ils avaient compris que, pour espérer peser dans le débat international, ils devaient se rassembler ailleurs que dans une Organisation des Nations unies (ONU) remplissant insuffisamment son rôle. Un groupe de 77 d'entre eux, à l'époque où la conférence des pays non alignés¹⁵ représentait une capacité d'intervention, avait déjà décidé de se regrouper pour tenter de parler d'une seule voix dans le débat international, à l'issue d'une conférence de la Cnuccd¹⁶.

Au total, Cancun a vu l'émergence

de trois blocs de pays : la quadrilatérale des pays riches (États-Unis, Europe, Japon, Canada), le G22 des pays émergents les plus influents, et le G90 regroupant les pays les plus pauvres. Ce clivage est le reflet du caractère déstructurant et inégalitaire du processus de mondialisation. Comme l'illustrent les données du tableau ci-après, au cours de la décennie 1990-2000, les échanges internationaux se sont fortement développés au rythme de 6,9 % par an pour l'ensemble de l'économie mondiale, ce rythme de croissance étant plus élevé pour les pays en développement (8,2 %) que pour les pays développés (6,5 %). La progression du PIB par habitant, qui est un indicateur sommaire du niveau de vie, est légèrement plus forte pour les pays en développement (2,3 %) que pour les pays développés (2,1 %). Le processus de rattrapage au profit des pays en développement a donc été très limité et s'explique uniquement par les bonnes performances réalisées par les grandes puissances émergentes, la Chine en particulier. Mais surtout, on constate que la progression du niveau de vie des pays les moins avancés a été extrêmement faible (0,3 %), et même négative pour les pays de l'Afrique subsaharienne (-0,9 %). On retrouve bien les fractures caractéristiques de la mondialisation : d'un côté, les pays développés et les nouveaux pays émergents du G22 qui tirent profit de la croissance mondiale, et, d'un autre côté, les pays les plus pauvres, qui sont aussi les plus nombreux (G90) et se trouvent dans une situation d'inégalité croissante.

Tableau
Variations annuelles sur la période 1990-2000

	Échanges internationaux	PIB/habitant
Monde	6,9 %	1,2 %
Ensemble des pays développés	6,5 %	2,1 %
Ensemble des pays en développement	8,2 %	2,3 %
Pays les moins avancés (PMA)	2,3 %	0,3 %
Afrique subsaharienne	2,0 %	-0,9 %

Sources : World Investment report, UNCTAD 2003, et Rapport mondial sur le développement humain, PNUD, 2003.

UNE REMISE EN CAUSE DES PRINCIPES DE LA MONDIALISATION NÉOLIBÉRALE

L'échec de Cancun montre que les règles actuelles de la mondialisation ne peuvent pas conduire à un développement harmonieux de la planète. Une partie croissante de la société civile critique, depuis longtemps, ce qu'il est convenu d'appeler la mondialisation néolibérale, fondée sur le développement des échanges, l'ouverture des frontières, et l'application de politiques de libéralisation, qui sont génératrices de fractures et d'inégalités inacceptables sur la planète. La première conclusion qui devrait s'imposer est que le libre-échange, que l'OMC cherche à généraliser à tous les pays et à tous les secteurs d'activité, n'est pas un principe universel du développement. Bien au contraire ! Il n'est pas un seul pays qui ait amorcé son décollage par le libre-échange : ni l'Angleterre, ni la France, ni les États-Unis hier ; ni récemment la Corée du Sud, le Brésil, la Chine ou l'Inde. Tout démarrage suppose la réalisation préalable d'investissements

de base et d'infrastructures (éducation, santé, transports...) dont la rentabilité s'exprime à très long terme. Réalisations que la logique marchande, sensible aux revenus immédiats et directs, ne sait pas faire. La mise en œuvre de ces politiques implique donc intervention, publique et protection. Et donc la logique de l'OMC, qui vise à libéraliser, à privatiser, et à réduire les subventions, est en opposition totale avec les exigences du développement. On peut même dire que le processus actuel de mondialisation fonctionne exactement à l'opposé de ce qui serait souhaitable, car les pays les plus riches protègent leurs activités de base (agriculture, sidérurgie) et leurs technologies (droits de propriété intellectuelle), tandis que les pays les moins développés sont poussés à ouvrir leurs frontières... Résultat : le processus actuel de la mondialisation a des coûts humains, sociaux et environnementaux considérables ; elle sape les capacités d'un grand nombre de pays à se développer en portant atteinte à leur patrimoine culturel et naturel et à leur cohésion sociale. De nombreux travaux ont ainsi montré que le processus de mondialisation actuel renforce les inégalités à l'intérieur

des pays, et pas seulement entre pays.

Ainsi, une autre conception du développement devient nécessaire. La mondialisation néolibérale est en proie à une crise fondamentale de ses finalités. Les principes qui gouvernent celle-ci sont inadaptés aux besoins actuels de l'humanité. La question centrale n'est pas de produire plus, en épuisant les ressources de la planète, mais de mieux répartir les richesses. Globalement, les richesses créées sont suffisantes pour assurer les besoins de l'humanité. Selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le rapport des disponibilités alimentaires aux besoins est passé de 1,05 en 1962 à 1,23 en 1990. Et pourtant près d'un milliard de personnes restent sous-alimentées... Cela signifie que la mondialisation ne peut être fondée uniquement sur le principe de compétition, et que la solidarité entre les peuples doit devenir un objectif prioritaire, et pas seulement une clause de style dans les discours.

Le concept de développement durable, tel qu'il a été proposé par les Nations unies, et non tel qu'il est aujourd'hui récupéré et vidé de son sens par de nombreux acteurs publics et privés, apporte les fondements de cette « altermondialisation ». Le développement durable cherche à atteindre deux objectifs : la protection de l'environnement, et la lutte contre la pauvreté. La transformation des rapports de l'homme avec la nature et le monde du « vivant » est considérée comme inséparable de la transformation des rapports sociaux. Le développement durable repose sur trois principes, bien peu présents dans les règles de la mondialisation contemporaine :

- le principe de solidarité avec les générations futures et entre les peuples de la planète ;

- le principe de précaution qui privilégie une approche préventive plutôt que curative des risques ;

- le principe de participation de tous les acteurs de la société civile au processus de décision, condition du respect de la diversité des peuples et de leurs valeurs.

UNE NOUVELLE GOUVERNANCE MONDIALE

La mise en œuvre des objectifs d'une altermondialisation fondée sur les objectifs de développement durable implique une refonte profonde de l'architecture de la gouvernance mondiale. Celle-ci est, aujourd'hui, dominée par trois organisations internationales, à vocation essentiellement marchande et financière : le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et l'OMC. Les autres organisations internationales, rattachées au système des Nations unies, qui défendent les valeurs fondamentales du développement durable, ont, en revanche, un poids minime. C'est le cas de l'Organisation internationale du travail (OIT), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'Unesco qui s'occupe de la culture. Il est essentiel de renverser la hiérarchie actuelle des organisations et des normes internationales, en donnant un poids supérieur à celles qui défendent les droits sociaux, politiques et culturels. Est-il normal, par exemple, que la question du traitement du sida par les médicaments génériques dans les pays pauvres ait été négociée à

l'OMC, en fonction d'une logique purement marchande (c'est-à-dire sous la pression des lobbies pharmaceutiques) ? C'est à l'OMS que devrait revenir, en priorité, la responsabilité de cette question qui touche à la santé de l'humanité.

La création de nouvelles organisations internationales et de nouveaux instruments est également souhaitable pour compléter l'architecture de la gouvernance mondiale. Une organisation mondiale de l'environnement pourrait être la gardienne du respect des normes environnementales et de la coordination des politiques de recherche dans le domaine des énergies renouvelables et des techniques de recyclage des déchets. La mise en place d'un fonds mondial pour le développement serait également nécessaire pour financer les programmes de lutte contre la pauvreté, d'éducation et de santé dans les pays en développement. Les ressources de ces deux nouvelles institutions devront provenir de fonds publics qui pourraient être constitués par des taxes globales (institution d'une écotaxe et d'une taxe sur les transactions financières, par exemple), d'une part, et par l'aide publique au développement, les pays riches respectant leur engagement de porter cette aide à 0,7 % de leur PIB (0,2 % actuellement), d'autre part.

Enfin, il est souhaitable d'adapter les instances et les mécanismes internationaux de recours et de sanction afin d'assurer le respect des normes environnementales, ainsi que des droits fondamentaux civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Aujourd'hui, la société mondialisée est

régie par des accords entre États, où les plus faibles n'ont pas de marge de négociation, ou par des contrats économiques ou commerciaux entre firmes et États. Les droits fondamentaux reconnus par la Charte des Nations unies prévalent, en principe, sur tout autre accord international (article 103). Malheureusement, les mécanismes juridiques internationaux sont tellement sommaires qu'il est très difficile de faire annuler les contrats et les accords qui violent ces droits. Deux avancées sont nécessaires. En premier lieu, une nouvelle construction théorique, qui serait au cœur du projet de démocratie mondiale, doit permettre de définir la notion « d'intérêt public universel » qui hiérarchiserait les normes applicables aux relations internationales. La seconde condition tient au renforcement du pouvoir du juge international, auquel il faut pouvoir soumettre tous les cas de violation des droits et normes fondamentaux. Dans cette perspective, il est souhaitable d'organiser des possibilités de recours des États et des citoyens devant les juridictions internationales. Aujourd'hui, seuls les États sont reconnus sujets du droit international. Il est donc important d'obtenir une transformation du cadre dans lequel fonctionnent les juridictions internationales.

C'est au prix de ces avancées que la mondialisation sera source de progrès pour l'humanité et que la planète pourra accueillir les générations futures. L'échec de Cancun serait un succès s'il contribuait à faire évoluer les mentalités des responsables et des citoyens, en faveur d'une transformation radicale des règles actuelles de la mondialisation.

NOTES

1. La Conférence ministérielle, organe suprême de l'OMC, conformément à l'accord de Marrakech en 1994, se réunit en principe tous les deux ans. Les précédentes rencontres ont eu lieu à Singapour en 1996, à Genève en 1998, à Seattle en 1999, et à Doha en 2001.
2. C'est l'accord général sur le commerce des services (AGCS) dont la négociation devrait être achevée, dans l'état actuel des choses, au 1^{er} janvier 2005.
3. Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Adpic). En anglais : *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS).
4. *Le Monde* du 15 septembre 2003.
5. *Le Monde*, *op.cit.*
6. General Agreement on Tariffs and Trade, qui a pris la suite, en 1947, de l'OIC, troisième institution créée à Bretton Woods aux côtés du FMI et de la Banque mondiale, et qui était rattachée à l'Organisation des Nations unies.
7. Sur la base de 1% des PIB de ces deux régions estimé à 20 000 milliards de dollars.
8. PIB des PMA en 2001, 195 millions de dollars, rapport du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), 2003.
9. Selon le rapport du PNUD 2003, le PIB de ces quatre pays représentait 0,09 % de celui des États-Unis (9 milliards de dollars contre 10 065 milliards de dollars).
10. Cf. *L'Afrique ou l'Amérique du Sud profitent-elles de la mondialisation ?* Techniques financières et développement (TFD), n° 70, mars 2003.
11. *Le Monde* du 13 septembre 2003.
12. *Le Monde* du 14 septembre 2003.
13. La quadrilatérale, qui regroupe l'Union européenne, les États-Unis, le Japon, et le Canada, ne représente que 13 % de la population mondiale, avec 826 millions d'habitants.
14. Groupe de Cairns : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay.
15. Après la conférence de Bandoung, en 1955, Tito, Nasser et Nehru se réunissent à Belgrade les 18 et 19 juillet 1956, pour rassembler ceux qui se nommeront les pays non alignés.
16. Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement, 1964.

