

# Analyses 2008



Quelle place les pays en développement  
occupent-ils dans les négociations  
à l'OMC ?  
L'agriculture au centre des débats

Commission Justice et Paix belge francophone asbl  
Rue Maurice Liétart 31/6  
B-1150 Bruxelles Belgique  
Tél. +32 (0) 2 738 08 01  
Fax: +32 (0) 738 08 00  
[info@justicepaix.be](mailto:info@justicepaix.be) [www.justicepaix.be](http://www.justicepaix.be)

## **Quelle place les pays en développement occupent-ils dans les négociations à l'OMC ? L'agriculture au centre des débats**

Les coalitions de pays du Sud ont récemment pris une nouvelle orientation qui a changé, de manière significative, la dynamique des négociations dans le système commercial multilatéral. En montrant un haut niveau de cohésion, les pays en développement ont joué un rôle original et exceptionnellement efficace dans les négociations, qui explique en partie le poids de leur préoccupation principale – l'agriculture – et la difficulté de trouver un compromis dans l'actuel cycle de négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Dans la présente analyse, Justice et Paix soutient que les pays en développement, en échangeant leurs informations et en coordonnant leurs positions, sont aujourd'hui dans une position sans précédent pour défendre leurs intérêts au sein des négociations de l'OMC. Bien que la formation de groupes de négociation à l'OMC ne soit pas un phénomène nouveau, les pays en développement n'avaient, jusqu'au présent cycle de Doha, jamais réussi à préserver leur unité. Avant d'analyser les raisons principales de ce changement et de ses enjeux, un bref regard vers le passé récent des coalitions de pays en développement s'impose.

### **Le passé récent des coalitions des pays du Sud**

Durant les dernières décennies, les pays en développement ont formé deux types de coalitions pour protéger leurs intérêts dans le système commercial multilatéral : les coalitions « bloc » et les coalitions « enjeux » (Narlikar & Tussie, 2004:957). Les premières furent initialement utilisées par des groupes de pays avec les mêmes affinités pour défendre leurs positions sur tous les enjeux et dans le long terme. Les secondes vinrent par après et furent créées pour des raisons instrumentales pour défendre un ou plusieurs enjeu(x) spécifique(s) dans le court terme. Les coalitions de type « bloc » furent relativement homogènes en termes d'identité et, partant, susceptibles de durer dans le temps, mais elles n'ont jamais réussi à éviter que les pays dissidents ne provoquent leur chute. Les coalitions de type « enjeux » furent relativement influentes au début du cycle de négociations de l'Uruguay<sup>1</sup>, principalement parce que, grâce à l'échange d'informations et à la recherche, elles ont été capables de coordonner les intérêts qu'elles avaient en commun sur un seul enjeu spécifique. Elles furent aussi particulières en ce sens qu'elles surmontèrent les divisions Nord-Sud traditionnelles. Cependant, elles furent rapidement confrontées à des loyautés transversales de leurs membres qui avaient rejoint d'autres coalitions de type « enjeux » (Narlikar & Tussie, 2004:959). L'un dans l'autre, les deux types de coalitions furent relativement inefficaces et ne durèrent pas très longtemps, car elles ne réussirent pas à maintenir un certain niveau de cohésion et de crédibilité, de négociations en négociations et/ou à travers différents enjeux.

Par conséquent, avec ces échecs en tête dans le présent cycle de négociations (cycle de Doha), les pays en développement ont commencé à créer un nouveau type de coalition, en intégrant les forces et faiblesses des précédentes. Entre les sommets de Doha et de Cancun, les pays en développement ont craint que leurs préoccupations-clés (comme la réduction des subsides publics à l'agriculture dans les pays développés) soient mises de côté, spécialement sous la menace d'un nouveau *Blair House Agreement* (accord entre les Etats-Unis et l'Union européenne) (Ostry, 2006:147). Face à cette menace, de nouvelles coalitions émergèrent entre les pays en développement pour mieux défendre leurs intérêts : le G20, la coalition sur le coton, la coalition sur les Produits Stratégiques et sur les Mécanismes Spéciaux de

---

<sup>1</sup> En particulier le « groupe Cairns » (coalition de pays exportateurs de produits agricoles) et la coalition appelée « Café au lait » (menée par la Colombie et la Suisse).

Sauvegarde (plus tard appelée le G33), ou encore le Groupe de Base des Pays en Développement (Clapp, 2006:566).

### **Les raisons du succès**

Le G20 est la coalition la plus emblématique des groupes de négociations de pays du sud car elle représente environ deux-tiers de la population mondiale et comprend tous les pays dits « émergents » (le Brésil, l'Inde et la Chine). Ainsi, ce groupe dispose par nature d'une légitimité forte et constitue une menace crédible que les pays développés ne peuvent ignorer ni en public, ni dans le secret des négociations commerciales. La création du G20 est une conséquence directe de la proposition commune des Etats-Unis et de l'Union européenne sur l'agriculture au sommet de Cancun en 2003 (Narlikar & Tussie, 2004:951). Cette proposition a généré un sentiment commun d'insatisfaction parmi les pays du Sud qui les poussa à s'organiser et qui contribua à leur unité (Clapp, 2006:566). Mais l'aspect le plus intéressant de ce nouveau groupe est qu'il est venu négocier avec un agenda proactif, donc à contre-courant des agendas traditionnels de blocage des coalitions du Sud (Narlikar & Tussie, 2004:953).

Beaucoup de spécialistes du commerce pronostiquèrent l'implosion de cette coalition à cause de son hétérogénéité. En effet, elle inclut des membres avec des visions et des intérêts économiques très différents, comme par exemple des importateurs nets de nourriture à côté d'exportateurs nets (Ostry, 2006:146). Cependant, en maintenant sa cohésion tout au long des négociations, le G20 a réussi là où beaucoup d'autres coalitions ont échoué dans le passé. Le facteur principal de la durabilité de cette coalition est son haut degré de cohérence interne (Costantini *et al.*, 2007:863). En prenant en compte les défauts des coalitions précédentes, le G20 a intégré les éléments des deux types de groupes mentionnés ci-dessus. D'une part, les membres de ce groupe partagent le même sentiment que les pays du Sud traversent les mêmes troubles et possèdent les mêmes besoins<sup>2</sup>. D'autre part, ils ont réussi à obtenir des accords intra-groupe sur différents enjeux afin d'éviter les traditionnelles divisions. Cette situation a été rendue possible grâce à l'usage de leur *soft power* (échange d'informations, recherche scientifique, etc.) (Ostry, 2006:147). Cela leur a permis de venir à la table des négociations avec un agenda proactif et de parvenir à maintenir la cohésion du groupe sur les enjeux techniques. Il faut noter que le G20 n'est pas la seule coalition à faire usage de son *soft power*. Le G90, un autre groupe de négociation de pays du Sud (qui inclut les pays ACP et les LDC<sup>3</sup>), est aussi très actif dans l'échange d'informations et dans la recherche, mais principalement par l'intermédiaire des ONG (Ostry, 2006:146).

La stratégie utilisée dans les négociations constitue aussi un facteur important de formation de coalitions (Narlikar & Tussie, 2004:960). Adopter une position commune forte avec de hautes exigences est une stratégie valable pour le début des négociations, pour autant que le groupe représente une menace crédible pour la partie adverse. En allant plus loin dans les négociations, une position plus flexible augmente significativement les chances d'obtenir un accord. En utilisant ces stratégies, les coalitions du Sud ont réussi à transformer la dynamique des négociations en un processus davantage consultatif et « ascendant » (*bottom-up*) (Clapp, 2006:575).

### **Les principaux défis**

Cependant, au-delà de cette influence relativement nouvelle des coalitions de pays en développement, les défis qu'elles rencontrent pour maintenir leur cohésion sont de taille. D'habitude, il y a deux types de risques dans la formation d'une coalition : le risque de la marginalisation (qui dépend de poids extérieur du groupe) et le risque de fragmentation (qui

---

<sup>2</sup> Comme en témoigne la réunion commune du G20, du G33 et du G90 à la conférence de Hong Kong.

<sup>3</sup> ACP=Afrique, Caraïbes et Pacifique, LDC=*Least Developed Countries*

dépend de la structure du groupe, des intérêts de ses membres, de sa stratégie de négociation, et des réactions qu'il provoque) (Narlikar & Tussie, 2004:954). La marginalisation peut se produire quand un groupe n'a pas le poids nécessaire dans les négociations pour pouvoir être capable de les influencer à son avantage. Les pays en développement (et en particulier les LDC et les *Small and Vulnerable Economies*) ont souffert traditionnellement de ce problème qui a affaibli leur capacité à résister à la pression de leurs puissantes contreparties. Ce risque peut toutefois être minimisé de différentes manières. Par exemple, la structure du groupe peut introduire des économies plus larges afin d'augmenter la taille de marché qu'il représente et de constituer une menace plus sérieuse dans les négociations. Le G90 est un exemple à cet égard. Entreprendre des recherches exhaustives sur des enjeux spécifiques constitue également un moyen potentiel pour surmonter le risque de marginalisation.

Le risque de fragmentation est l'autre problème majeur dans la construction et le maintien de coalitions. Les attitudes de « passager clandestin » de certains pays membres peuvent sérieusement torpiller la cohésion interne d'une coalition en créant des défections en cascade (Narlikar & Tussie, 2004:955). Les coalitions de pays petits et faibles ou les coalitions de pays aux priorités divergentes – comme c'est souvent le cas pour les coalitions de pays du Sud – sont souvent plus sujettes à la fragmentation car leur capacité à résister aux pressions est moindre que celle des pays développés. Ces derniers le savent très bien. Les « deux grands » (Etats-Unis et Union européenne) ont d'ailleurs l'habitude d'utiliser la vieille stratégie du « diviser pour mieux régner » afin de fomenter la division et les conflits entre leurs opposants. Les Etats-Unis offrent souvent carottes et bâtons à des petits pays sous la forme d'accords et de moyens de pression bilatéraux afin de les empêcher de rallier une coalition ou de les enjoindre à en quitter une<sup>4</sup> (Ostry, 2006:147). En 2007, la Colombie et le Pérou ont quitté le G20 à cause de ce genre de pression de la part de l'administration Bush. Mises à part ces pressions externes sur le G20, la tentation de l'Inde et du Brésil de mener les négociations unilatéralement avec les Etats-Unis et l'Union européenne constitue une menace interne sérieuse pour le groupe, qui pourrait frustrer certains autres pays membres qui ont précisément rejoint la coalition pour protester contre le manque de transparence et d'inclusion (Clapp, 2006:574).

En résumé, nous pouvons dire que les nouvelles coalitions des pays en développement montrent que ceux-ci ont tiré les leçons des précédentes négociations et qu'ils peuvent maintenant avoir un poids significatif sur le système commercial multilatéral. La relative efficacité avec laquelle les nouveaux groupes de négociation des pays du Sud ont placé leurs intérêts (et en particulier l'agriculture) au sommet de l'agenda des négociations à l'OMC, suggère que les pays en développement aient maintenant trouvé la stratégie appropriée pour défendre leurs préoccupations et pour surmonter les problèmes structurels de marginalisation et de fragmentation. Comme nous avons essayé de le montrer dans cette analyse, cela a été possible grâce à la préservation de la cohérence intra-groupe. L'usage de leur *soft power* (comme l'échange d'informations et la recherche, les accords intra-groupe, etc.) leur a permis de dépasser leurs divisions internes et de présenter des solutions techniques à la table des négociations. En se positionnant comme une menace crédible pour les pays industrialisés, les pays en développement ont été capables d'élaborer une stratégie qui n'est plus seulement *défensive* (comme ce fut souvent le cas précédemment) mais également *proactive*.

Cependant, bien que les pays en développement soient aujourd'hui bien mieux organisés pour défendre leurs intérêts et préoccupations dans le système commercial multilatéral, ils ne

---

<sup>4</sup> Dans les mois qui ont suivi l'échec du sommet de Cancun, le représentant Etats-unien au commerce, Robert Zoellick, a fait une tournée offensive de quelques pays en développement clés afin de gagner des alliances. Le Guatemala et le Costa Rica, parmi d'autres, ont subi de très fortes pressions de la part de l'administration US afin qu'ils quittent le groupe des vingt (Clapp, 2006:569).

pourront soutenir longtemps la situation actuelle de non-accord, principalement parce que le prix à payer pour l'impasse est plus élevé pour les pays sans beaucoup d'autres alternatives économiques régionales ou bilatérales que l'OMC. Dans la situation actuelle, ne serait-ce pas dès lors ces derniers qu'il nous faudrait soutenir ?

## **Bibliographie**

Clapp J.(2006) "WTO Agriculture negotiations: implications for the Global South" *Third World Quarterly* 27 (4):563 – 577

Costantini V., Crescenzi R., De Filippis F. & Salvatici L. (2007) "Bargaining Coalitions in the WTO Agricultural Negotiations" *The World Economy* 30 (5):863–891

Narlikar A. & Tussie D. (2004) "The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO" *The World Economy* 27 (7):947-966

Ostry S. (2006) "The world trading system: In the fog of uncertainty" *Review International Organisation* 1:139–152

Guillaume Van Parys,  
Chargé de recherche à Justice et Paix,  
Septembre 2008.