

Comprendre le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha : son contexte, ses enjeux, ses perspectives

Olivier Cattaneo

▶ **To cite this version:**

Olivier Cattaneo. Comprendre le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha : son contexte, ses enjeux, ses perspectives. Les Études du CERI, 2002, 92, pp.36. hal-03458633

HAL Id: hal-03458633
https://sciencespo.hal.science/hal-03458633

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L e s É t u d e s d u C E R I
N° 92 - décembre 2002

Comprendre le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha
son contexte, ses enjeux, ses perspectives

Olivier Cattaneo

Centre d'études et de recherches internationales
Sciences Po

Olivier Cattaneo

Comprendre le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha son contexte, ses enjeux, ses perspectives

Résumé

Cette étude se propose de fournir toutes les clés nécessaires à la bonne compréhension du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales lancé par les membres de l'Organisation mondiale du commerce, à Doha, le 14 novembre 2001.
Elle présente d'abord les circonstances qui ont entouré et permis le lancement d'un nouveau cycle de négociations. En effet, après l'échec de la conférence ministérielle de Seattle, de sérieux doutes planaient sur la possibilité d'ouvrir de nouvelles négociations commerciales multilatérales. Néanmoins, différents facteurs, tels que l'amélioration des relations transatlantiques, la prise en compte des revendications des pays en développement et de la société civile, une meilleure préparation de la conférence et les événements du 11 septembre ont créé un contexte favorable à Doha.
Elle décrit ensuite les caractéristiques et les enjeux du nouveau cycle de négociations. La lecture de la Déclaration de Doha est complexe, y compris pour les négociateurs eux-mêmes, tant ce texte recèle de compromis diplomatiques de dernière heure. L'organisation et les modalités pratiques des négociations sont également confuses et méritent quelques efforts de clarification. Cette étude présente donc, de manière synthétique, d'une part les différents sujets de négociations ainsi que leurs enjeux, et d'autre part l'organisation et les principales échéances des négociations.
Elle analyse, enfin, l'état des lieux et les perspectives des négociations, sans entrer dans les détails, ni prédire l'avenir. Alors que les membres de l'OMC sont en cours de négociations, toute conclusion de ce type aurait vocation à être immédiatement dépassée. Néanmoins, cette étude révèle que le contexte qui prévalait à Doha n'existe plus, et que le progrès des négociations se heurte aujourd'hui à de nombreux obstacles, ainsi qu'en témoignent leurs débuts difficiles.

Olivier Cattaneo

Understanding the Doha Round of Multilateral Trade Negotiations Context, Issues, and Perspectives

Abstract

This study aims to provide all the necessary keys to understanding the new round of multilateral trade negotiations set off by the World Trade Organization members in Doha on November 14, 2001.
It first presents the circumstances that framed the conference, enabling a new round of talks to begin. After the failure of the Ministerial Conference in Seattle, serious doubts indeed hovered as to whether new multilateral trade talks could be launched. Nevertheless, various factors, such as improved transatlantic relations, consideration of the demands of developing countries and civil society, better Conference preparation and the events of September 11 all created a favorable context for Doha.
The study then proceeds to describe the characteristics of the new negotiation round and the stakes involved. In drafting the Doha Declaration, so many last-minute diplomatic compromises were made that the document is complex to interpret, even for the negotiators themselves. How the negotiations will be organized from a practical standpoint is also unclear, and warrants clarification. This study thus summarizes the various issues slated for negotiation and what is at stake, as well as the organization and main deadlines for negotiation.
Lastly, it analyzes the current state of negotiations and perspectives in view, without going into detail or predicting the future. At a time when WTO members are in the process of negotiation, any conclusion in this regard would quickly be outdated. However, this study reveals that the context that prevailed at Doha no longer exists, and that today the progress of negotiations has run up against several obstacles, as can be seen in the difficulties they are encountering at this early stage.

Comprendre le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha
son contexte, ses enjeux, ses perspectives

Olivier Cattaneo
Direction des échanges à l'OCDE, Groupe d'économie mondiale à l'Institut d'études politiques de Paris[1]

Réunis à Doha (Qatar), les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont lancé, le 14 novembre 2001, un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales.

Ce cycle est destiné à être court, puisque les négociations devant être menées aux termes de la Déclaration de Doha seront conclues au plus tard le 1er janvier 2005. Toutefois, ce cycle est également ambitieux : pas moins de cent quarante cinq pays sont actuellement engagés dans des négociations qui portent sur un volume et une variété d'échanges encore jamais égalés. Les gains anticipés de la libéralisation des échanges pourraient atteindre, selon certaines estimations, près de 2 800 milliards de dollars sur dix ans et sortir quelque 320 millions de personnes de la pauvreté (source : Banque mondiale).

Pour la première fois dans l'histoire des négociations commerciales multilatérales, les questions de développement sont placées au cœur de l'agenda des travaux des membres. Cette priorité était à la fois une façon d'assurer le soutien des pays les plus pauvres pour le lancement du nouveau cycle de négociations et, à terme, de renforcer la participation de ces pays dans les échanges. En conséquence, le Programme de Doha pour le développement a créé des attentes importantes au sein de la communauté de ces pays dont la frustration risquerait de mettre en péril le système commercial multilatéral.

Le cycle de Doha est donc le cycle de tous les espoirs, mais également celui de tous les périls.

Cette étude se propose de fournir toutes les clés nécessaires à sa bonne compréhension : son contexte, ses enjeux et ses perspectives.

Une première partie est consacrée à la présentation des circonstances qui ont entouré

[1] Les opinions exprimées ici n'engagent que l'auteur.

et permis le lancement d'un nouveau cycle de négociations.

Une deuxième partie décrit les caractéristiques et les enjeux du nouveau cycle de négociations.

Une troisième partie est enfin consacrée à la présentation de l'état des lieux et des perspectives des négociations.

SUR LA ROUTE D'UN NOUVEAU « CYCLE » DE NEGOCIATIONS : LE CONTEXTE DE DOHA

Un nouveau « cycle », malgré l'OMC

. Le « Programme de Doha pour le développement » : un nouveau cycle sans le nom

Depuis la création du GATT, en 1947, huit cycles de négociations (également appelés « rounds », selon la terminologie anglaise) se sont succédés.

Les cinq premiers cycles ont essentiellement été consacrés à la négociation de la baisse des droits de douane. A partir du Kennedy round, toutefois, les obstacles non tarifaires aux échanges (ou obstacles techniques) prennent une importance croissante dans les discussions. Ceci grâce notamment au succès du GATT, qui a fait passer en moins de vingt ans les droits de douane moyens en dessous de la barre des 10 %, alors qu'ils étaient encore de plus de 40 % à l'origine du GATT. Le cycle de Tokyo est consacré en priorité à la réduction des obstacles techniques. Il aboutit à l'adoption d'une série de neuf codes et de quatre mémorandums d'accord, traitant des principaux problèmes auxquels se trouvent confrontés les participants aux échanges internationaux. Toutefois, faute de consensus, ces accords sont demeurés « plurilatéraux », et non « multilatéraux », en ce sens qu'ils n'ont acquis force de loi que pour les pays les ayant volontairement acceptés.

Le Tokyo round a donc abouti à la création d'un véritable « GATT à la carte », qui menaçait le multilatéralisme, et auquel le cycle d'Uruguay a tenté de remédier. Lancé à Punta del Este en 1986, l'ambition de ce cycle était triple : prolonger la baisse des droits de douane ; imposer la discipline des codes de Tokyo à l'ensemble des parties contractantes du GATT ; enfin définir de nouveaux codes pour les obstacles non tarifaires apparus depuis la conclusion du cycle de Tokyo. Après huit ans de négociations, ces objectifs sont finalement atteints. Les tarifs douaniers moyens ne dépassent plus 6,5 %. Une nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC) est créée, qui impose la discipline des codes de Tokyo à tous ses membres. De nouvelles disciplines sont introduites dans l'OMC, dont celles relatives aux services (Accord général sur le commerce des services, AGCS ou GATS en anglais) ou aux droits de propriété intellectuelle (Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, ADPIC ou TRIPS en anglais).

La création de l'OMC devait sonner le glas des cycles de négociations. En effet, l'objectif de cette organisation était de créer un forum permanent et d'éviter la lourdeur des cycles. A cette fin, l'OMC a pour clé de voûte la conférence ministérielle, qui doit se réunir au moins une fois tous les deux ans et qui est l'organe de décision de l'organisation. Entre les réunions de la conférence ministérielle, le Conseil général joue ce rôle, assisté du Conseil

chargé du commerce des marchandises, du Conseil des services et du Conseil de la propriété intellectuelle. Enfin, un Organe de règlement des différends (ORD) et un Organe de contrôle des politiques commerciales veillent à la mise en œuvre des disciplines multilatérales.

Toutefois, l'OMC a échoué dans son rôle de forum permanent de négociations. Dès la troisième session de la conférence ministérielle à Seattle (1999), les membres de l'OMC ont souhaité lancer un nouveau cycle de négociations. Il est en effet apparu difficile d'aboutir à un accord lorsque chacune des disciplines de l'OMC, et donc chacun des accords, était désolidarisé des autres disciplines ou autres accords. Par exemple, bien que le texte de l'ADPIC prévoie un agenda intégré de négociations dans le domaine de la propriété intellectuelle (notamment pour les plaintes en situation de non violation ou les indications géographiques), aucun progrès n'a pu être effectué. Comme tous les pays ne souhaitent pas nécessairement un accroissement de la discipline multilatérale dans le domaine des droits de propriété intellectuelle, il faut que les pays demandeurs aient une monnaie d'échange à offrir aux pays les plus réticents. Comme le cycle d'Uruguay l'a montré, un *package deal* est toujours nécessaire : si les pays en développement ont accepté l'introduction de la propriété intellectuelle dans l'OMC, c'est en échange de concessions dans les domaines agricole et textile.

A Doha, le terme « cycle » a donc été délibérément évité car il aurait consacré l'échec de l'OMC - du moins du point de vue de son rôle de forum permanent de discussions. Aussi, certains pays en développement ne souhaitaient pas voir apparaître ce terme dans la Déclaration ministérielle, car il aurait signifié la négociation de nouvelles disciplines, alors qu'ils contestaient encore la mise en œuvre des disciplines décidées lors du cycle d'Uruguay (des périodes transitoires sont encore applicables, par exemple, dans les domaines agricole, textile ou de la propriété intellectuelle). Les membres se sont donc entendus sur le « programme de Doha pour le développement », reflétant ainsi un souci de flexibilité et la volonté de mieux prendre en compte les intérêts et les problèmes des pays en développement. Il s'agit donc bien d'un cycle, mais sans le nom...

. Un cycle d'une importance sans précédent

A la conférence ministérielle de Doha, les membres de l'OMC ont décidé l'admission de la Chine dans l'Organisation, effective depuis le 11 décembre 2001. Désormais, le système commercial multilatéral de l'OMC a donc une portée quasi universelle, englobant plus de 97 % des échanges mondiaux.

Le tableau 1[2] montre que le nombre de parties contractantes du GATT est passé de vingt-trois en 1947 à cent vingt en 1994. Depuis la création de l'OMC, le nombre de membres s'est encore accru pour atteindre cent quarante-cinq aujourd'hui. Si le cycle d'Uruguay a débuté avec quatre-vingt-dix pays autour de la table des négociations, le cycle de Doha débute avec 60 % de participants en plus. En ce sens, l'ambition du cycle (et nous verrons également sa difficulté) est sans précédent.

Ce caractère quasi universel des négociations se traduit par une grande diversité des participants. Environ 73 % des membres de l'OMC sont répertoriés par la Banque mondiale parmi les pays en développement (PED), et environ 21 % parmi les pays les moins avancés (PMA). Alors que les Etats-Unis, à eux seuls, représentent près de 13 % du commerce mondial, 80 % des membres de l'OMC, pris ensemble, n'en représentent

[2] Les tableaux sont présentés en annexe à la fin de l'*Etude*.

que 1,7 % (source : USGAO). La Mongolie, par exemple, n'y compte que pour moins de 0,01 %. De même, la diversité se retrouve au niveau de la population, entre la Chine ou l'Inde, qui comptent chacune plus d'un million d'habitants, et la Dominique, qui n'en recense que 71 000.

Si les progrès permis par le GATT, notamment en matière de baisse des droits de douane, sont d'ores et déjà impressionnants, les gains anticipés d'une plus grande libéralisation des échanges sont plus importants que jamais. Ainsi, selon la Banque mondiale, une libéralisation totale des échanges pourrait générer un accroissement du produit mondial d'environ 2 800 milliards de dollars sur dix ans. Les pays en développement bénéficieraient, pour plus de la moitié, de ces gains, et quelque 320 millions de personnes passeraient de ce fait au-dessus du seuil de pauvreté. Les prévisions de la Commission européenne sont, elles, encore plus généreuses, car elles prévoient que le succès du cycle de Doha génèrerait un gain annuel de 400 milliards de dollars pour l'économie mondiale. Cela reviendrait à y ajouter chaque année l'équivalent du produit national de la Corée du Sud ou des Pays-Bas. Ces différences statistiques s'expliquent notamment du fait que l'agenda des négociations considéré par la Commission est beaucoup plus large, ne se limitant pas aux effets de la suppression des droits de douane et des subventions, mais incluant l'impact de la facilitation des échanges, de la concurrence et des investissements.

Enfin, au-delà du nombre de participants et du volume d'échanges concernés, il faut reconnaître que l'ambition du cycle de Doha est inégalée du fait de l'éventail de sujets et de disciplines que les membres ont suggéré de poser sur la table des négociations. L'investissement, la concurrence, l'environnement, le développement et la santé publique, notamment, ont ainsi fait l'objet de propositions de négociations. C'est le reflet, en partie, de la diversité des intérêts des membres de l'OMC ; mais c'est également le syndrome d'une hypertrophie du champ de compétence de l'OMC. Cette dernière est, en effet, trop souvent considérée comme un fourre-tout du multilatéralisme. En raison notamment de l'efficacité de son système de règlement des différends (qui permet de prendre des sanctions en cas de violation du droit), certains membres souhaiteraient introduire dans l'OMC des sujets qui pourraient être mieux traités dans d'autres organisations internationales spécialisées.

De Seattle à Doha : le changement de contexte

. L'échec de Seattle

A l'aube de la troisième conférence ministérielle de Seattle, les membres de l'OMC ont annoncé leur volonté de lancer un nouveau « cycle » de négociations. Toutefois, la conférence de Seattle, tenue en décembre 1999, s'est soldée par un échec, faute de compromis sur le contenu et les termes des négociations. Après quatre jours de discussions intensives, la conférence s'est ainsi refermée sans même l'adoption d'une Déclaration ministérielle.

Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer cet échec. Notamment l'insuffisance de la préparation de la conférence : la durée d'une conférence ministérielle ne suffit pas à trouver un consensus sur des questions à la fois sensibles et complexes. De nombreux efforts doivent être faits en amont pour s'informer des positions respectives des acteurs et

étudier les possibilités de compromis. Faute de préparation suffisante, les vues des différents membres sont apparues irréconciliables, à la fois sur le contenu et sur la forme des négociations.

A l'aube de Seattle, en effet, le dialogue transatlantique était en panne. Sir Leon Brittan et l'ambassadeur Charlene Barshefsky, respectivement représentants européen et américain du Commerce, entretenaient des relations pour le moins tendues. Pascal Lamy, pour sa part, n'était entré en fonction que quelques mois avant la conférence ministérielle. Or en l'absence de compromis entre les deux « éléphants » du commerce international, aucun progrès n'était possible au plan multilatéral. La conférence de Seattle a révélé au grand jour le rôle que les pays en développement souhaitaient désormais jouer dans les négociations commerciales multilatérales. Devenus largement majoritaires au sein de l'OMC, les pays en développement souhaitaient que leurs intérêts et leurs besoins soient mieux pris en compte dans l'agenda des négociations. Par exemple, alors que le président Clinton posait comme condition à l'ouverture des négociations l'introduction de certaines normes sociales dans l'agenda, les pays en développement se sont strictement opposés à cette idée. De même, les questions environnementales ont fait l'objet de sérieuses dissensions.

Enfin, il faut rappeler le contexte général dans lequel s'est déroulée la conférence. La ville de Seattle était envahie par plusieurs milliers de manifestants « antiglobalisation » et autres représentants de la société civile et d'organisations non gouvernementales, défenseurs de l'environnement ou des normes sociales. Les négociateurs ont parfois été confinés dans le centre de conférence ou dans leurs hôtels. Ces violentes manifestations n'ont guère facilité les discussions et, faute de sérénité, les compromis. En France, durant l'été 1999, José Bové avait mené son action contre le McDonald's de Millau. Les premières sanctions commerciales avaient également été prises par les Etats-Unis contre l'Europe (dans les affaires du bœuf aux hormones et de la banane). Un sentiment de rejet de l'OMC et de son régime était largement diffusé dans l'opinion, qui ne comprenait pas le « diktat » de ce nouvel instrument de régulation.

. Le contexte favorable de Doha

L'échec de Seattle a accru les incertitudes quant à l'avenir du système commercial multilatéral. Les membres de l'OMC en ont toutefois tiré les leçons, ainsi que l'a montré la préparation de la quatrième conférence ministérielle de Doha. Deux ans après Seattle, en novembre 2001, les ministres des membres de l'OMC réunis à Doha sont finalement parvenus à lancer un nouveau cycle de négociations. Ce succès s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs favorables, dont l'amélioration des relations entre les Etats-Unis et l'Europe, entre la société civile et l'OMC, la meilleure préparation de la conférence, le soutien des pays en développement, et la tragédie du 11 septembre.

- De meilleures relations entre les Etats-Unis et l'Europe

Un accord entre les Etats-Unis et l'Europe, bien que non suffisant - ainsi que l'avait démontré Seattle - était nécessaire pour lancer un nouveau cycle de négociations. Si la conférence de Seattle s'était déroulée dans un contexte de tensions particulières entre les Etats-Unis et l'Europe, les arrivées de Robert Zoellick et de Pascal Lamy, respectivement représentant du Commerce des Etats-Unis (USTR) et commissaire européen au Commerce, ont profondément modifié la nature des relations entre les deux grandes puissances du commerce international. En effet, les deux hommes se connaissaient

depuis les années quatre-vingt et entretenaient des relations amicales. Cette proximité a favorisé des échanges de vues francs entre les deux partenaires, et l'un comme l'autre se sont investis dans la recherche d'un compromis acceptable par toutes les parties. A cette fin, notamment, les Etats-Unis et l'Europe ont mis leurs efforts en commun pour rassembler le plus grand nombre possible de leurs partenaires commerciaux derrière leur projet de nouveau cycle de négociations.

Les bonnes relations entre Robert Zoellick et Pascal Lamy ont également joué un rôle indirect dans le succès de Doha. Elles ont par exemple permis de trouver une solution à l'affaire des bananes, qui envenimait les relations commerciales transatlantiques depuis de nombreuses années. C'est donc dans un climat général de « détente » que la conférence a été préparée.

Enfin, au-delà des relations entre les deux hommes, il faut souligner que les positions des Etats-Unis et de l'Europe, si elles demeuraient divergentes sur de nombreux sujets de négociations, convergeaient au moins sur un point essentiel : la nécessité de lancer un nouveau cycle de négociations. A partir de là, la porte était ouverte aux compromis.

- De meilleures relations entre la société civile, l'OMC et ses membres

La conférence de Seattle restera dans les mémoires comme l'apogée de la contestation de la société civile contre l'OMC. Contestation qui, d'ailleurs, s'étendra de manière parfois violente, dans les mois qui suivront la conférence, à toutes les réunions symboles de la globalisation : réunion du G8 à Gênes ou réunion du World Economic Forum à Davos.

L'OMC et ses membres ont, ici encore, tiré les leçons de ces manifestations. Une procédure formelle d'information des organisations non gouvernementales (ONG) a été instaurée par l'OMC et ses principaux acteurs. Par exemple, quelques mois avant Doha, en juillet 2001, l'OMC a organisé un symposium à Genève réunissant de nombreuses ONG. Ces mêmes organisations ont été invitées à Doha pour observer le déroulement des discussions. Ces efforts de transparence se sont également traduits par la création de forums de discussion et d'information en ligne, et par le développement du site Internet de l'OMC de manière plus générale. Dans le cadre du règlement des différends, et en particulier dans l'affaire de l'amiante en novembre 2000, l'Organe d'appel de l'OMC a tenté de clarifier les règles de soumission des lettres d'amis de la Cour (*amicus curiae briefs*), bien que cette initiative ait suscité de vives réactions chez les membres.

Cet effort de transparence s'est prolongé chez les membres eux-mêmes. Ainsi, à titre d'exemple, les Communautés européennes ont engagé un dialogue régulier avec la société civile, à tous les niveaux, et les accords commerciaux négociés intègrent désormais une référence à la participation des acteurs non gouvernementaux. De même, le commissaire européen au Commerce a informé systématiquement le Parlement européen des discussions tenues en amont et lors de la conférence de Doha.

La combinaison de ces initiatives a permis à cette dernière de se dérouler dans un climat plus serein et propice au dialogue. Le choix même de la ville de Doha n'avait pas été laissé au hasard : il permettait à la fois de lancer un signal favorable aux pays en développement et de prévenir les débordements qu'avaient connus Seattle ou d'autres villes européennes - d'autant que le contexte général de crise lié aux problèmes de l'Afghanistan rendait le voyage à Doha peu attractif pour beaucoup de protestataires.

- Une meilleure préparation de la conférence

Seattle avait échoué en raison d'une préparation insuffisante. Durant l'année 2001, au contraire, les consultations entre les différents membres de l'OMC se sont multipliées. Un des éléments clés du succès de Doha a été, en particulier, la tenue de deux

« mini-ministérielles » informelles dans les mois précédant la conférence ministérielle officielle, qui ont réuni un échantillon représentatif des différents membres de l'OMC. Ces réunions ont permis de restaurer la confiance dans le multilatéralisme, en particulier au sein des pays en développement qui avaient eu le sentiment d'être jusqu'alors exclus des discussions. De nombreuses réunions bilatérales se sont également déroulées, qui ont mis en rapport les ministres du Commerce des principaux pays développés et des pays en développement. Pour la première fois, la volonté de faire participer activement les pays en développement et de prendre en considération leurs attentes particulières était mise en exergue. Cette attention a contribué à élargir la base de soutien du lancement d'un nouveau cycle de négociations.

Grâce à ces réunions préparatoires, les membres de l'OMC sont arrivés à la réunion de Doha en ayant d'ores et déjà une idée de ce qu'il serait possible de réaliser. Le rôle du président du Conseil général de l'OMC, Stuart Harbinson, a été particulièrement important. A la suite de nombreuses consultations, celui-ci est en effet parvenu à préparer un document de synthèse qui présentait ce qu'il pensait être les différents points de consensus entre les membres. Dès lors, les membres de l'OMC ont eu une base solide pour préparer la Déclaration ministérielle et la réunion de Doha a servi à régler les derniers différends persistant. A l'opposé, les discussions qui avaient précédé Seattle avaient abouti à l'élaboration d'une proposition de déclaration de quelque trente-deux pages avec pas moins de quatre cents parenthèses dans le texte, qui reflétaient plus les points de désaccord entre les membres que les points de consensus.

- Le soutien des pays en développement

Trois éléments ont déjà été présentés dans cette étude, qui ont contribué à recueillir le soutien des pays en développement dans le lancement du nouveau cycle de négociations : l'organisation de la quatrième conférence ministérielle de l'OMC dans un pays en développement, la consultation de pays en développement clés dans la préparation de la conférence et de l'agenda des négociations, et l'abandon du terme « cycle » de négociations au profit de celui d'agenda pour le développement. D'autres éléments peuvent toutefois expliquer le revirement des pays en développement entre Seattle et Doha.

D'abord, le mandat de Doha a été parsemé de différentes attentions à l'égard des pays en développement. Sans revenir ici sur toutes les références de la Déclaration de Doha aux problèmes du développement, deux exemples peuvent être pris. En premier lieu, la question de la mise en œuvre était essentielle pour les pays en développement, et les ministres réunis à Doha sont parvenus à adopter une décision spécifiquement dédiée à cette question. En second lieu, de nombreuses voix s'étaient élevées pour dénoncer la discipline de l'ADPIC, jugée contraire aux intérêts des pays en développement et préjudiciable à la lutte contre certaines épidémies ravageant ces pays, telles que le sida, la tuberculose ou la malaria. Une déclaration sur l'ADPIC et la santé publique a donc été adoptée à Doha, qui confirme que cet accord ne devait pas « empêcher les membres de prendre des mesures pour protéger la santé publique ». Cette déclaration a ainsi constitué l'une des principales raisons du soutien des pays en développement au lancement d'un nouveau cycle de négociations.

Ensuite, la conférence de Doha a été l'occasion pour les membres de l'OMC d'accorder aux Communautés européennes une nouvelle dérogation de leurs obligations au titre de l'Article I du GATT (clause de la nation la plus favorisée) en ce qui concerne l'octroi du traitement tarifaire préférentiel aux produits originaires des pays ACP (Accord de Cotonou signé en 2000). L'Accord de Cotonou, valide pour une période de vingt ans, prévoit la

suppression progressive des barrières douanières entre les pays ACP et l'Union européenne, grâce notamment à de nouveaux accords commerciaux régionaux. Il prévoit également l'octroi d'une aide au développement de 13,5 milliards d'euros pour la période initiale de cinq ans. Selon les pays concernés, cet accord doit permettre la meilleure participation des pays ACP aux échanges mondiaux et, par là même, accroître les bénéfices qu'ils peuvent tirer de la globalisation.

Enfin, l'OMC s'est engagée à fournir un véritable effort d'assistance technique, visant à aider les pays en développement à mettre en œuvre les obligations existantes dans le cadre de l'OMC et à accroître leur capacité à participer d'une manière plus effective aux négociations commerciales multilatérales. Plusieurs pays développés membres ont ainsi contribué à la création d'un fonds spécifiquement dédié à ces efforts d'assistance technique, qui a recueilli 37 millions de francs suisses pour 2002. De même, un Centre de conseil sur le droit de l'OMC a été créé (avant même Doha), pour aider les pays en développement à faire usage du système de règlement des différends de l'OMC.

Toutes ces initiatives en faveur du développement et adoptées dans le cadre de l'OMC ont ainsi contribué à rassurer les pays en développement et à assurer leur participation au système commercial multilatéral. Cette évolution explique en grande partie le succès de Doha et, *a contrario*, l'échec de Seattle.

- La tragédie du 11 septembre

La tragédie de New York est le dernier facteur, certes totalement exogène au système commercial multilatéral, qui justifie le succès de Doha. Après le 11 septembre, il apparaissait nécessaire à beaucoup de dirigeants politiques de restaurer la confiance dans le système commercial multilatéral et de montrer la force d'une communauté internationale unie contre le terrorisme. Il s'agissait d'ancrer tous les pays, et en particulier les plus fragiles d'entre eux, dans la démocratie et l'ordre économique libéral. Pour beaucoup, un nouvel échec à Doha aurait lancé un signal négatif aux marchés mondiaux, et aurait servi la cause des terroristes. Cet échec aurait également amplifié les crises économiques qui frappaient alors divers pays d'Asie ou d'Amérique latine. En d'autres termes, le prix de l'échec aurait été trop élevé, et il ne restait d'autre alternative que de trouver un compromis à Doha.

LES CARACTERISTIQUES ET LES ENJEUX DU NOUVEAU « CYCLE » DE NEGOCIATIONS

Le mandat de Doha

. Les positions des différents acteurs

Si, lors de la conférence de Seattle, les positions des différents acteurs semblaient irréconciliables, les membres sont parvenus à trouver un compromis à Doha. Pourtant, de nombreuses divergences existaient encore entre eux et le texte de compromis proposé par le président du Conseil général (Stuart Harbinson) à l'ouverture de la conférence n'a pas immédiatement reçu l'adhésion de tous.

Le premier sujet de controverse était l'ampleur même que devaient avoir les négociations. Les Communautés européennes prônaient un agenda de négociations très large, incluant notamment l'environnement, la concurrence, l'investissement, et les normes fondamentales du travail. Toutefois, elles se sont retrouvées isolées dans ce camp, les autres pays souhaitant plutôt limiter le champ des négociations, condensées dans un cycle court. Les pays en développement en particulier rejetaient catégoriquement la discussion des normes fondamentales du travail (et les Etats-Unis ont ici abandonné ce sujet qui tenait tant à cœur à l'administration Clinton) et voyaient peu leur intérêt dans la négociation des questions de Singapour (investissement, concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges) ou de l'environnement.

Les pays en développement souhaitaient également voir leurs problèmes spécifiques pris en compte lors des négociations, et en particulier les problèmes liés à la mise en œuvre, au traitement spécial et différencié, à l'accès aux médicaments (et la relation avec l'ADPIC), à la coopération technique et au renforcement des capacités. Faute de satisfaction dans ces domaines, ils s'opposaient à toute négociation.

L'agriculture, enfin, faisait toujours autant l'objet de controverses, entre la position des pays du groupe de Cairns en faveur de la libéralisation complète des marchés agricoles, et les Communautés européennes attachées au concept de « multifonctionnalité » de l'agriculture et au soutien de leurs exploitants.

Parmi les sujets les plus sensibles figuraient également les règles de l'OMC (qui incluent les règles de l'antidumping) pour la négociation desquelles les Etats-Unis avaient une marge de manœuvre politique très réduite.

Pour chacun de ces sujets, une formule de compromis plus ou moins satisfaisante a été trouvée.

. Le compromis de la Déclaration ministérielle

- Le Préambule (§§ 1-11)

Le Préambule met d'abord en exergue le contexte particulier des négociations : le ralentissement économique mondial, qui doit être une incitation à poursuivre les réformes et la libéralisation des politiques économiques. L'objectif est de favoriser la reprise, la croissance et le développement (§ 1).

Les membres soulignent le rôle majeur que le commerce international peut jouer dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté. Ils s'engagent à placer les besoins et les intérêts des pays en développement au centre de leurs préoccupations et de leur programme de travail (§ 2). En particulier, ils soulignent la vulnérabilité des pays les moins avancés et expriment leur détermination à remédier à la marginalisation de ces pays (§ 3).

Si l'OMC voit son statut d' « enceinte unique pour l'élaboration de règles commerciales et la libéralisation des échanges au niveau mondial » confirmé, ses membres reconnaissent le rôle important des accords commerciaux régionaux (§ 4) et la nécessité d'assurer la cohérence des politiques économiques mondiales définies dans d'autres instances telles que les institutions de Bretton Woods (§ 5).

L'environnement apparaît dès le Préambule. Les membres réaffirment leur engagement en faveur de la protection de l'environnement et de l'objectif de développement durable. Ils reconnaissent « qu'en vertu des règles de l'OMC aucun pays ne devrait être empêché de prendre des mesures pour assurer la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, la préservation des végétaux, ou la protection de l'environnement, aux

niveaux qu'il considère appropriés, sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, et qu'elles soient par ailleurs conformes aux dispositions des Accords de l'OMC ». Les membres encouragent également la coopération de l'OMC avec d'autres organisations environnementales pertinentes (§ 6). Ces dispositions n'ajoutent toutefois rien au droit existant : d'une part, elles font références à d'autres dispositions des Accords de l'OMC (citation ci-dessus) et, d'autre part, les objectifs de protection de l'environnement et de développement durable figuraient déjà dans le préambule de la Déclaration de Marrakech (1994). Contrairement au souhait des Communautés européennes, le principe de précaution n'est donc pas reconnu de manière plus explicite.

Dans un contexte de controverses internationales - notamment au Canada au sujet de la distribution de l'eau potable, ou plus globalement dans le cadre de l'ouverture à la concurrence de services publics tels que ceux de la santé ou de l'éducation -, le préambule de la Déclaration réaffirme « le droit des membres, au titre de l'Accord général sur le commerce des services, de réglementer la fourniture de services et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard » (§ 7). Un point de droit est donc précisé, si besoin était : l'AGCS n'impose pas aux membres de démanteler leurs services publics (l'article 1 de l'AGCS précise qu'« un 'service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental' s'entend de tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services ») ou de les ouvrir à la concurrence. Les engagements contractés au titre de l'AGCS sont volontaires.

Une référence aux normes fondamentales du travail internationalement reconnues apparaît au paragraphe 8 du Préambule. Toutefois, les membres se contentent de réitérer la déclaration faite à la conférence ministérielle de Singapour (1996) et de « prendre note » des travaux en cours à l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la dimension sociale de la mondialisation (§ 8). En d'autres termes, le souhait des Communautés européennes et des Etats-Unis d'introduire une « clause sociale » aux Accords de l'OMC n'a pas fait le poids face à l'opposition des pays en développement. L'abandon de l'idée d'introduire des normes fondamentales du travail a sans doute été une condition nécessaire au lancement d'un nouveau cycle de négociations : Seattle avait, en effet, partiellement achoppé sur ce point. Dès après Doha, les Communautés européennes ont alors réaffirmé leur intention de veiller à ce que l'OMC contribue de manière constructive aux travaux de l'OIT sur la mondialisation. Mais ce paragraphe du Préambule semble exclure de manière quasi définitive des travaux relatifs aux normes fondamentales du travail au sein même de l'OMC.

L'achèvement des procédures d'accession à l'OMC de la Chine et du Taipei chinois est salué collectivement par les membres, qui se félicitent par ailleurs de l'admission de sept autres pays depuis la dernière conférence ministérielle. Ils rappellent également que vingt-huit pays sont en cours de négociations pour leur accession (§ 9).

Ici encore, dans un contexte de controverses, et sans doute pour répondre aux critiques de la société civile exprimées à Seattle, les membres reconnaissent leur responsabilité collective d'assurer la transparence des activités de l'OMC, y compris par une diffusion plus efficace et plus rapide de l'information, et d'améliorer le dialogue avec le public (§ 10). Toutefois, aucune disposition du corps de la Déclaration ne revient sur les modalités pratiques (y inclus budgétaires) de la mise en œuvre de cette déclaration d'intention.

Pour conclure, le Préambule introduit le « programme de travail » développé dans le corps du texte de la Déclaration (§ 11). Comme nous l'avons déjà souligné, le choix des termes est ici important : les membres ne font pas référence à un agenda de négociations,

mais à un programme de travail. Cela semble donc s'inscrire dans la continuité organique de l'OMC et exclure la notion de cycle de négociations. Toutefois, il s'agit bien d'un agenda de négociations avec ses différents chapitres et ses dates butoirs.

- Les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre (§ 12)

Les membres de l'OMC ont adopté, à Doha, une décision relative aux « questions et préoccupations liées à la mise en œuvre » (Décision du 14 novembre 2001 présentée ci-dessous). Toutefois, l'importance de ces questions de mise en œuvre est soulignée par la déclaration ministérielle elle-même et constitue le premier chapitre du programme de travail. Il s'agissait ici de la principale revendication des pays en développement : prendre en considération leurs difficultés particulières pour accorder des délais de mise en œuvre plus importants.

Les pays en développement avaient identifié, lors des discussions préparatoires à la conférence de Doha, près d'une centaine de questions et préoccupations liées à la mise en œuvre. La moitié environ de ces questions sont reprises dans la Déclaration ministérielle ou dans la Décision sur la mise en œuvre. Les membres doivent procéder de la manière suivante :

- dans le cas où il existe un mandat de négociation spécifique dans la Déclaration, les questions de mise en œuvre pertinentes seront traitées dans le cadre de ce mandat ;
- les autres questions de mise en œuvre en suspens seront traitées de manière prioritaire par les organes pertinents de l'OMC, qui feront un rapport au Comité des négociations commerciales.

Ces autres questions « en suspens » comptent parmi les plus complexes et litigieuses, car elles impliquent souvent la réouverture d'accords adoptés durant le cycle d'Uruguay et sur lesquels, pour beaucoup de membres de l'OMC, il est inconcevable de revenir (par exemple sur les délais de mise en œuvre des réductions tarifaires dans les domaines du textile ou de l'agriculture). La dichotomie entre questions pour lesquelles il existe un mandat et autres questions en suspens devrait toutefois permettre de désolidariser l'issue des négociations de la résolution de ces autres questions en suspens. Pourtant, des interprétations divergentes existent : certains pays en développement considèrent que ces questions font « partie intégrante du programme de travail », ainsi que le souligne le paragraphe 12 de la Déclaration, et qu'il ne peut y avoir d'accord global sans qu'elles soient toutes réglées. C'est la conséquence du caractère ambigu de l'expression « programme de travail », qui englobe à la fois des négociations pourvues d'un mandat spécifique (et éventuellement discutées par des organes spécifiques) et d'autres points traités par des organes réguliers de l'OMC.

- L'agriculture (§§ 13-14)

En vertu de l'article 20 de l'accord sur l'agriculture adopté à Marrakech, les négociations sur l'agriculture ont débuté en 2000, c'est-à-dire avant même la conférence de Doha. L'agriculture fait donc partie de ces sujets pour lesquels il existait un agenda de négociations intégré à l'accord adopté en 1994. La Déclaration de Doha reconnaît les travaux déjà entrepris et les propositions faites par les membres dans ce contexte (§ 13).

Malgré cet agenda intégré, l'agriculture s'est révélée, à nouveau, être l'une des questions les plus contentieuses de Doha. D'un côté, les Communautés européennes souhaitaient inscrire dans la Déclaration le principe de « multifonctionnalité » de l'agriculture, justifiant le maintien de certaines subventions ; à l'opposé, le groupe de Cairns et les Etats-Unis prônaient l'ouverture des marchés et la suppression de la plupart des subventions. Pourtant, le texte du président du Conseil général, Stuart Harbinson, a

été peu amendé, et un compromis a pu être trouvé.

Pour satisfaire le groupe de Cairns et les Etats-Unis, la Déclaration prévoit que les négociations visent à « des améliorations substantielles de l'accès aux marchés ; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif ; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges ». Pour satisfaire les Communautés européennes, la Déclaration reconnaît « des considérations autres que d'ordre commercial » et confirme que ces autres considérations seront prises en compte dans les négociations. Par ailleurs, le texte de la Déclaration a été amendé au dernier moment afin d'ajouter que les objectifs ainsi reconnus ne permettaient pas de « préjuger du résultat des négociations ». Toutefois, cette formule ne remet pas en question l'objectif désormais reconnu de retrait progressif des subventions à l'exportation, et il convient de remarquer qu'aucun point de l'agenda ne préjuge, de manière générale, du résultat des négociations. Cette formule est donc une pure tautologie. Les Communautés européennes ont ainsi cédé sur le point le plus important de leur agenda, sans véritablement obtenir satisfaction sur les questions de l'environnement, de la concurrence et de l'investissement (voir ci-dessous).

Bien entendu, cette formulation du paragraphe sur l'agriculture a donné lieu à diverses interprétations. Si les membres ne préjugent pas du résultat des négociations, l'objectif de retrait des subventions à l'exportation n'est-il alors que l'indication d'une direction, d'un espoir ou d'une ambition (ainsi que l'a interprété le commissaire européen à l'agriculture) ? De même, le retrait « progressif » ne peut-il pas s'étendre sur une période très longue ? Ici encore, l'ambiguïté de la Déclaration - condition de son adoption, certes - fait peser une menace certaine sur l'issue des négociations : faute de flexibilité de la part des Communautés européennes sur ce point, le risque de blocage est important.

La Déclaration de Doha ajoute que « les modalités pour les nouveaux engagements, y compris les dispositions pour le traitement spécial et différencié, seront établies au plus tard le 31 mars 2003 ». Par ailleurs, « les participants présenteront leurs projets de Listes globales fondées sur ces modalités au plus tard à la date de la cinquième session de la conférence ministérielle » (c'est-à-dire à Cancun, en septembre 2003). Et, « les négociations, y compris en ce qui concerne les règles et disciplines et les textes juridiques connexes, seront conclues dans le cadre et à la date de la conclusion du programme de négociation dans son ensemble » (§ 14). En d'autres termes, si un premier rendez-vous est fixé dès mars 2003, le résultat des négociations sur l'agriculture sera lié à celui global des négociations. Cette échéance est logique - comme dans le domaine des règles de l'OMC (antidumping) - eu égard à la sensibilité de la question et à la nécessité d'englober tout progrès dans un compromis global. En revanche, l'échéance de mars 2003 et le risque qu'elle ne soit pas satisfaite font peser une menace sur l'ensemble des négociations.

- Les services (§ 15)

De même que pour l'agriculture, les négociations sur les services ont été engagées dès janvier 2000 au titre de l'article XIX de l'AGCS (agenda intégré). La Déclaration de Doha reconnaît donc les travaux déjà entrepris et les propositions présentées par les membres dans ce cadre. Par ailleurs, les membres s'étaient déjà entendus, au début de l'année 2001, sur les lignes directrices et les procédures pour les négociations (Conseil des services du 28 mars 2001). La question des services n'a donc posé aucun problème à Doha, car il restait juste à s'entendre sur les dates de soumission des offres et demandes initiales d'engagements spécifiques.

Les membres ont ainsi décidé que les demandes initiales d'engagements spécifiques

devraient être soumises avant le 30 juin 2002, et les offres initiales d'engagements spécifiques avant le 31 mars 2003.

- L'accès aux marchés pour les produits non agricoles (§ 16)

La Déclaration de Doha reprend ici largement les termes de la Déclaration de Punta del Este (1986), qui avait lancé les négociations du cycle d'Uruguay. Les membres reconnaissent l'objectif de la réduction ou de l'élimination des droits de douane, y compris de la réduction ou de l'élimination des crêtes tarifaires, des droits élevés et de la progressivité des droits. Il s'agit là de l'objet naturel des négociations entreprises d'abord au sein du GATT puis de l'OMC. La Déclaration précise que « la gamme des produits visés sera complète et sans exclusion *a priori* ». Une attention particulière sera portée aux produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement.

Toutefois, les modalités de la réduction ou de l'élimination des droits de douane ne sont pas définies.

- Les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (§§ 17-19)

La plupart des dispositions relatives à la propriété intellectuelle ont été rassemblées dans la déclaration sur l'ADPIC et la santé publique (adoptée le 14 novembre 2001 et présentée ci-dessous). Néanmoins, la présentation du programme de travail contenue dans la Déclaration principale de Doha contient trois paragraphes relatifs à la question.

Les membres reconnaissent notamment l'importance de mettre en œuvre l'accord sur les ADPIC « d'une manière favorable à la santé publique, en promouvant à la fois l'accès aux médicaments existants et la recherche-développement concernant de nouveaux médicaments » (§ 17). Ils s'engagent par ailleurs, dans la continuité des travaux entrepris au Conseil des ADPIC, à négocier l'établissement d'un système multilatéral de notification et d'enregistrement des indications géographiques pour les vins et spiritueux d'ici à la cinquième conférence ministérielle (Cancun, septembre 2003) (§ 18). Enfin, le Conseil des ADPIC reçoit l'instruction d'examiner, dans la poursuite de son programme de travail, notamment la relation entre l'ADPIC et la Convention sur la diversité biologique (CBD), la protection des savoirs traditionnels et du folklore et autres faits nouveaux pertinents relevés par les membres conformément à l'article 71:1 de l'ADPIC (§ 19).

Les progrès en matière de propriété intellectuelle que laisse présager le mandat des négociations sont donc très faibles. Ce n'est d'ailleurs guère étonnant au regard des critiques suscitées par l'ADPIC au sein des pays en développement. La question de l'extension de la protection des indications géographiques notamment, chère aux Communautés européennes, n'a pas été sortie de l'agenda intégré de l'ADPIC.

- Les liens entre commerce et investissement (§§ 20-22)

L'investissement était l'un des sujets de prédilection des Communautés européennes, qui rencontrait toutefois une certaine opposition parmi d'autres membres, dont les pays en développement. Pour beaucoup, l'échec de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) préparé par l'OCDE et les vives réactions que le projet avait suscitées étaient encore présents dans les esprits. Les paragraphes relatifs à l'investissement - et à la concurrence - sont ainsi les plus flous et les plus controversés de la Déclaration de Doha.

Les membres reconnaissent les arguments en faveur d'un cadre multilatéral destiné à assurer des conditions transparentes, stables et prévisibles pour l'investissement transfrontalier à long terme. Toutefois, il ne s'agit que d'un « cadre » et non de règles précises et contraignantes. Aussi, la Déclaration précise que « des négociations auront lieu après la cinquième session de la conférence ministérielle sur la base d'une décision

qui sera prise, par consensus explicite, à cette session sur les modalités des négociations » (§ 20). Cette formulation a, dès la clôture de la conférence ministérielle, prêté à différentes interprétations contradictoires : alors que les Communautés européennes ont crié victoire en annonçant que l'investissement était introduit dans l'agenda des négociations, d'autres pays comme l'Inde ont affirmé que des négociations sur l'investissement n'interviendraient que s'il existait un consensus explicite quant aux modalités de négociations. En d'autres termes, en l'absence de ce consensus explicite, l'investissement serait retiré de la table des négociations. Un pays comme l'Inde aurait donc un pouvoir de blocage et a déjà exprimé le souhait de s'en prévaloir. Il faut noter également que la notion de consensus explicite est ambiguë : le consensus - qui est la méthode traditionnelle de prise de décision au sein de l'OMC - implique l'absence de vote ; si un vote intervient, on parle alors d'unanimité.

La victoire clamée par les Communautés européennes semble donc présomptueuse, ou du moins prématurée. Néanmoins, la Déclaration prévoit que, jusqu'à la cinquième conférence ministérielle, les travaux du groupe de travail des liens entre commerce et investissement seront centrés « sur la clarification de ce qui suit : portée et définition ; transparence ; non-discrimination ; modalités pour des engagements avant établissement reposant sur une approche fondée sur des listes positives de type AGCS ; dispositions relatives au développement ; exceptions et sauvegardes concernant la balance des paiements ; consultations et règlement des différends entre les membres » (§ 22). Or ce sont précisément les thèmes de négociations que les Communautés européennes avaient suggérés dans leur proposition. Les Communautés européennes auraient donc « potentiellement » obtenu gain de cause, mais potentiellement uniquement. Par ailleurs, quand bien même un consensus explicite viendrait à être trouvé pour la définition des modalités de négociations, ces dernières débuteraient avec deux ans de retard par rapport aux autres négociations et, eu égard aux critiques sous-jacentes, auraient certainement beaucoup de difficultés à aboutir.

Enfin, il faut souligner que la Déclaration reconnaît les besoins des pays en développement et des pays les moins avancés en ce qui concerne un soutien accru pour une assistance technique et un renforcement des capacités dans ce domaine (§ 21).

- L'interaction du commerce et de la politique de la concurrence (§§ 23-25)

La concurrence était l'autre thème de prédilection des Communautés européennes et la Déclaration de Doha lui accorde exactement le même traitement qu'à l'investissement. La même formulation est retenue (« des négociations auront lieu après la cinquième session de la conférence ministérielle sur la base d'une décision qui sera prise, par consensus explicite, à cette session sur les modalités des négociations » - § 23), avec les mêmes ambiguïtés liées et les mêmes incertitudes quant à l'avenir de cette discipline dans les négociations.

Jusqu'à la cinquième session de la conférence ministérielle, la suite des travaux du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence sera centrée sur la clarification de ce qui suit : « principes fondamentaux, y compris transparence, non-discrimination et équité au plan de la procédure, et dispositions relatives aux ententes injustifiables ; modalités d'une coopération volontaire ; et soutien en faveur du renforcement progressif des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement au moyen du renforcement des capacités » (§ 25). Ici encore, il s'agit des points de la proposition soumise par les Communautés.

- La transparence des marchés publics (§ 26)

La Déclaration utilise là aussi les mêmes termes que pour l'investissement et la concurrence. Le début des négociations dans ce domaine est soumis à une décision sur les modalités de négociation qui devra être prise par consensus explicite lors de la conférence de Cancun. Aucun agenda particulier n'est toutefois proposé au Groupe de travail de la transparence des marchés publics.

Il est également rappelé que « les négociations seront limitées aux aspects relatifs à la transparence et ne restreindront donc pas la possibilité pour les pays d'accorder des préférences aux fournitures et fournisseurs nationaux ».

- La facilitation des échanges (§ 27)

Dernière « question de Singapour », la facilitation des échanges reçoit le même traitement que l'investissement, la concurrence et la transparence des marchés publics. Le début des négociations est soumis à une décision sur les modalités de négociation qui devra être prise par consensus explicite lors de la conférence de Cancun. A la différence des autres sujets, toutefois, il n'existe pas de groupe de travail spécifiquement dédié à la facilitation des échanges. Par conséquent, c'est au Conseil du commerce des marchandises qu'il revient d'examiner, et selon qu'il sera approprié, de clarifier et d'améliorer les aspects pertinents des articles V, VIII et X du GATT de 1994 et d'identifier les besoins et priorités des membres, en particulier des pays en développement et des pays les moins avancés, en matière de facilitation des échanges. Ceci, jusqu'à la conférence de Cancun.

- Les règles de l'OMC (§§ 28-29)

Les règles de l'OMC désignent en partie, en termes « politiquement corrects », les règles de l'antidumping. Cette précaution de langage est en effet nécessaire, car ce sujet est sans doute le plus sensible pour les Etats-Unis. L'introduction même de ce sujet dans la Déclaration de Doha a constitué une concession majeure de la part des Etats-Unis, dont le Congrès menaçait de sanctions le représentant au Commerce du président, s'il venait à faire des concessions qui affaibliraient les lois commerciales américaines.

Toutefois, Robert Zoellick est parvenu à éviter les foudres du Congrès grâce à deux arguments : d'abord, il a souligné que les Etats-Unis étaient de plus en plus souvent la cible - et non plus uniquement l'instigateur - de procédures antidumping, du fait de l'adoption de tels instruments par un nombre croissant de pays ; ensuite, le texte de la Déclaration prévoit que les négociations sur les subventions et les mesures compensatoires doivent être convenues tout en préservant les concepts, les principes fondamentaux et l'efficacité des accords qui y sont relatifs, ainsi que de leurs instruments et objectifs (§ 28). Les Etats-Unis n'avaient donc pas qu'un intérêt défensif et le langage de la Déclaration assurait la préservation du droit national en la matière.

L'autre volet des règles de l'OMC est le droit applicable aux accords commerciaux régionaux. Les membres conviennent de négociations « visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux » (§ 29). Ce court paragraphe de la Déclaration revêt donc une importance toute particulière, au regard notamment de la multiplication des accords commerciaux régionaux conclus ces dernières années. Il existe en effet plus de deux cents accords commerciaux régionaux, et plus de 90 % des membres de l'OMC participent à l'un ou l'autre de ces accords. Les Communautés européennes, par exemple, en ont conclu plus d'une cinquantaine à elles seules. Or s'il existe un groupe de travail au sein de l'OMC chargé de l'examen des unions douanières et zones de libre-échange,

celui-ci n'a jamais fonctionné de manière efficace. Un besoin de clarification du droit applicable et de renforcement des procédures de contrôle de la conformité au droit des accords est donc évident.

- Le mémorandum d'accord sur le règlement des différends (§ 30)

Mis en œuvre en 1995, le système de règlement des différends de l'OMC a déjà fait l'objet de nombreuses études, critiques ou louanges. Il constitue ainsi à la fois le cœur de toutes les attentions et le catalyseur de toutes les tensions. Alors que les membres ont critiqué, par exemple, l'initiative de l'Organe d'appel d'adopter des règles de procédure relatives à l'acceptation des lettres d'amis de la Cour (*amicus curiae briefs*), il leur revient désormais de prendre leurs responsabilités et de réformer eux-mêmes le système de règlement des différends. La Déclaration ne précise pas l'objet des négociations. Toutefois, l'accord de Marrakech, en 1994, avait prescrit aux membres de l'OMC de procéder à un réexamen du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends dans les quatre années suivant l'entrée en vigueur de l'accord. Ainsi, des discussions avaient été engagées dès 1997.

La Déclaration prévoit que les négociations doivent viser à convenir d'améliorations et de clarifications du système de règlement des différends au plus tard en mai 2003, date à laquelle les membres prendront des mesures pour faire en sorte que les résultats entrent en vigueur ensuite dès que possible.

- Le commerce et l'environnement (§§ 31-33)

L'initiative d'insérer dans la Déclaration de Doha des dispositions relatives à l'environnement revient largement aux Communautés européennes. Toutefois, le texte de compromis est loin des ambitions initialement affichées par les Communautés ; ceci, malgré les concessions faites dans le domaine de l'agriculture. Ainsi, l'ambition des négociations agricoles semble plus grande que celle des négociations environnementales, en dépit même du mimétisme dans l'utilisation de la formule : « nous convenons de négociations, sans préjuger de leur résultat » (§ 31).

Les Communautés européennes souhaitaient que s'engagent des négociations sur la clarification de deux points : l'étiquetage à des fins environnementales (eco-labelling) et le principe de précaution. Toutefois, le champ des négociations est limité à : « (a) la relation entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux (AEM) ; (b) des procédures d'échange de renseignements régulier entre les secrétariats des AEM et les comités de l'OMC pertinents, ainsi que les critères pour l'octroi du statut d'observateur ; (c) la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires visant les biens et services environnementaux » (§ 31).

Parallèlement, les membres donnent pour instruction au Comité du commerce et de l'environnement, « dans la poursuite de ses travaux sur tous les points de son programme de travail dans le cadre de son mandat actuel », d'accorder une attention particulière aux éléments suivants :

- effet des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, spécialement en ce qui concerne les pays en développement ou les pays les moins avancés ;
- dispositions pertinentes de l'ADPIC ;
- prescriptions en matière d'étiquetage à des fins environnementales (§ 32).

Si la question de l'étiquetage apparaît bien ici, il ne s'agit pas de nouvelles négociations, mais de la poursuite des travaux entrepris par le Comité du commerce et de l'environnement, dont l'objectif est précisé : « identifier la nécessité éventuelle de clarifier

les règles pertinentes de l'OMC ». Le Comité est chargé de faire rapport à la cinquième conférence ministérielle, et dans les cas où cela sera approprié, de faire des recommandations « en ce qui concerne l'action future, y compris l'opportunité de négociations ». Il reviendra bien entendu aux membres de se prononcer, le cas échéant, sur leur volonté de s'engager dans des négociations. Afin d'éviter toute confusion et de confirmer le caractère non contraignant des résultats des travaux du Comité, le même paragraphe (§ 32) de la Déclaration de Doha précise que ceux-ci « seront compatibles avec le caractère ouvert et non discriminatoire du système commercial multilatéral, n'accroîtront pas ou ne diminueront pas les droits et obligations des membres au titre des accords de l'OMC existants, [...] et ne modifieront pas non plus l'équilibre entre ces droits et obligations, et tiendront compte des besoins des pays en développement et des pays les moins avancés ».

Enfin, les membres reconnaissent l'importance de l'assistance technique et du renforcement des capacités dans le domaine du commerce et de l'environnement pour les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux (§ 33).

- Le commerce électronique (§ 34)

Le programme de travail défini à Doha pour le commerce électronique est peu ambitieux. Les membres prennent note des travaux qui ont été effectués dans ce domaine et engagent les organes pertinents de l'OMC à poursuivre l'actuel programme de travail sur le commerce électronique.

Les membres déclarent toutefois qu'ils maintiendront leur pratique actuelle qui est de ne pas imposer de droits de douane sur les transmissions électroniques jusqu'à la cinquième session de la conférence ministérielle.

- Les petites économies, la dette et les finances, le transfert de technologie (§§ 35-37)

Dans la Déclaration de Doha, les membres conviennent d'un programme de travail dans trois domaines : l'examen des questions relatives au commerce des petites économies (§ 35) ; l'examen de la relation entre commerce, dettes et finances (§ 36) ; et l'examen de la relation entre commerce et transfert de technologie (§ 37). Dans le premier cas, le programme de travail est directement sous les auspices du Conseil général, qui fera des recommandations en vue d'une action à la conférence de Cancun ; dans les deux autres, l'examen doit être entrepris au sein de deux groupes de travail respectifs, toujours sous les auspices du Conseil général, qui fera rapport des progrès accomplis à la conférence de Cancun.

- La coopération technique et le renforcement des capacités (§§ 38-41)

Quatre paragraphes de la Déclaration de Doha sont consacrés à la coopération technique et au renforcement des capacités (*capacity building*). Toutefois, si ces paragraphes sont remplis de formules de bonne intention, aucun engagement clair et formel n'est pris par les membres.

Les membres confirment que la coopération technique et le renforcement des capacités « sont des éléments centraux de la dimension développement du commerce multilatéral » (§ 38) et soulignent l'urgence de coordonner de manière efficace la fourniture d'assistance technique avec l'ensemble des donateurs (bilatéraux, institutions intergouvernementales internationales ou régionales - § 39). Les membres conviennent également que « l'assistance technique doit bénéficier d'un financement sûr et prévisible », et donnent pour instruction au Comité du budget, des finances et de l'administration « d'élaborer un plan pour adoption par le Conseil général en décembre 2001, qui assurera le financement

à long terme de l'assistance technique de l'OMC à un niveau global qui ne soit pas inférieur à celui de l'année en cours » (§ 40). Si la conférence ministérielle de Doha n'a donc pas tranché la question du budget, les membres sont néanmoins parvenus à un accord en décembre 2001, qui a donné à l'OMC les moyens d'entreprendre des opérations de coopération technique et de renforcement des capacités.

- Les pays les moins avancés (§§ 42-43)

Ici encore, beaucoup de formules de bonne intention, et peu d'engagements concrets. Par exemple, si les membres reconnaissent « la gravité des préoccupations exprimées par les pays les moins avancés », et s'engagent « en faveur de l'objectif d'un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les produits originaires des PMA », aucune action ou échéance concrète n'est imposée pour atteindre cet objectif (§ 42). De même, les membres s'engagent « à envisager des mesures additionnelles qui permettent d'apporter des amélioration à l'accès aux marchés pour les PMA », mais il s'agit juste d'envisager ces mesures et pas forcément de les adopter (§ 42).

Les programmes de travail en cours à l'OMC (plans et cadres pour l'assistance technique, programme de travail sur le traitement spécial et différencié) sont entérinés, et le directeur général de l'OMC devra présenter un rapport complet à la conférence de Cancun sur toutes les questions relatives aux PMA. Mais il s'agit surtout de s'inscrire dans la continuité et la Déclaration de Doha n'innove pas forcément.

- Le traitement spécial et différencié (§ 44)

Le principe du traitement spécial et différencié est réaffirmé. Celui-ci fait référence aux différentes dispositions des accords de l'OMC qui octroient un traitement préférentiel aux pays en développement. Parmi ces dispositions, certaines prévoient des délais plus longs pour mettre en œuvre les accords et les engagements, et d'autres sont simplement destinées à accroître les possibilités commerciales en faveur des pays en développement. Une distinction existe souvent, également, entre le traitement accordé aux PMA et celui accordé aux autres pays en développement. Les membres conviennent alors que toutes ces dispositions doivent être réexaminées en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles.

La Décision du 14 novembre 2001 relative aux questions et préoccupations liées à la mise en œuvre contient également un programme de travail sur le traitement spécial et différencié.

. Les autres déclarations et décisions adoptées à Doha

En plus de la Déclaration ministérielle proprement dite, les membres de l'OMC réunis à Doha ont adopté une déclaration sur l'ADPIC et la santé publique ainsi que quatre décisions relatives, respectivement : aux questions de mise en œuvre ; aux procédures pour les prorogations de la période de transition au titre de l'article 27:4 de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SCM) pour certains pays en développement membres ; à l'accord de partenariat ACP-CE ; au régime transitoire de contingents tarifaires autonomes appliqués par les Communautés européennes aux importations de bananes.

Ces déclarations et décisions sont essentiellement destinées à satisfaire certaines revendications des pays en développement et à aborder des questions telles que l'accès aux médicaments, la mise en œuvre des accords de l'OMC, l'extension des périodes de

transition, ou le renouvellement de préférences tarifaires. L'adoption de ces textes lors de la conférence ministérielle de Doha a ainsi largement contribué à l'obtention du consentement des pays en développement pour le lancement d'un nouveau cycle de négociations. Pour autant, ces textes peuvent être lus indépendamment du programme de travail contenu dans la Déclaration ministérielle.

La déclaration sur l'ADPIC et la santé publique, eu égard à son importance, mérite quelques développements, quand bien même elle ne fait pas partie du programme de travail du cycle de Doha.

- La déclaration sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique

C'est la mise en œuvre de l'ADPIC qui a suscité chez les pays en développement le plus de critiques envers les résultats du cycle d'Uruguay et l'OMC en général. Par ailleurs, les affaires relatives aux médicaments génériques, qui avaient opposé les Etats-Unis au Brésil ou à certains intérêts en Afrique du Sud, ont éveillé l'intérêt des médias et de l'opinion publique pour cette question. L'idée s'était répandue en particulier que l'ADPIC ne servait que les intérêts des industries pharmaceutiques des pays riches, au détriment de la santé publique et de l'accès aux médicaments essentiels dans les pays les plus pauvres. La déclaration sur l'ADPIC et la santé publique s'est donc attachée à briser cette idée reçue.

Les membres de l'OMC reconnaissent la gravité des problèmes de santé publique qui touchent de nombreux pays en développement (et en particulier ceux qui résultent du VIH/sida, de la tuberculose, du paludisme et autres épidémies - § 1), et soulignent que l'ADPIC doit faire partie de la solution à ces problèmes (§ 2). Touchant au cœur du paradoxe des droits de propriété intellectuelle, les membres reconnaissent que la protection de ces droits est à la fois importante pour le développement de nouveaux médicaments, et peuvent avoir un effet préoccupant sur les prix (§ 3).

Les membres affirment ensuite que l'ADPIC « n'empêche pas et ne devrait pas empêcher les membres de prendre des mesures pour protéger la santé publique » (§ 4). En conséquence, tout en réitérant leur attachement à l'accord, les membres affirment que l'ADPIC » peut et devrait être interprété et mis en œuvre d'une manière qui appuie le droit des membres de l'OMC de protéger la santé publique et, en particulier, de promouvoir l'accès de tous aux médicaments » (§ 4).

Parmi les flexibilités de l'ADPIC que les membres mettent en avant pour lutter contre les problèmes de santé publique figurent : le droit d'accorder des licences obligatoires et la liberté de déterminer les motifs pour lesquels de telles licences sont accordées ; le droit pour chaque membre de déterminer ce qui constitue une situation d'urgence nationale ou d'autres circonstances d'extrême urgence (justifiant le recours aux licences obligatoires) ; la liberté de chaque membre d'établir son propre régime en ce qui concerne l'épuisement des droits de propriété intellectuelle (et donc l'autorisation ou l'exclusion des importations parallèles - § 5).

Enfin, la déclaration sur l'ADPIC et la santé publique s'achève sur deux actions décidées par les membres : l'instruction donnée au Conseil des ADPIC de trouver une solution rapide (soumise dans un rapport au Conseil général avant la fin 2002) au problème des membres ayant des capacités de fabrication insuffisantes ou n'en disposant pas dans le secteur pharmaceutique et ne pouvant recourir de manière effective aux licences obligatoires (§ 6) ; et l'instruction donnée au Conseil général de proroger jusqu'à 2016 la période de transition accordée aux pays les moins avancés pour faire respecter les brevets dans le domaine pharmaceutique (§ 7). A ce jour, le Conseil général a d'ores et déjà prorogé la période de transition accordée aux pays les moins avancés pour accorder

des brevets pharmaceutiques, mais la question de l'utilisation des licences obligatoires par les pays n'ayant pas ou peu de capacités de fabrication dans le domaine pharmaceutique est encore en cours de discussion.

L'organisation des négociations

. Les dispositions de la Déclaration de Doha

Selon la Déclaration de Doha, les négociations devraient être conclues au plus tard le 1er janvier 2005. La conférence de Cancun, en septembre 2003, fera le bilan des progrès accomplis et donnera toutes les orientations politiques - voire prendra les décisions - nécessaires (§ 45).

La conduite globale des négociations est supervisée par un Comité des négociations commerciales sous l'autorité du Conseil général. Ce Comité établit les mécanismes de négociations appropriés et supervise les progrès des négociations (§ 46).

A l'exception des améliorations et clarifications du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (échéance en mai 2003), « la conduite et la conclusion des négociations ainsi que l'entrée en vigueur de leurs résultats seront considérées comme des parties d'un engagement unique » (§ 47).

Les négociations sont menées de manière transparente (§ 49) et sont ouvertes à tous les membres de l'OMC, ainsi qu'aux pays en cours d'accession ou exprimant formellement leur intention de négocier les modalités de leur accession. Toutefois, seuls les membres de l'OMC participent à la prise de décisions relatives aux résultats des négociations (§ 48).

. Les organes de négociation

L'ensemble des négociations se déroule sous l'autorité du Conseil général de l'OMC (qui exerce les fonctions de la conférence ministérielle dans l'intervalle entre les réunions de cette dernière, selon l'Article IV de l'accord de Marrakech). Le Comité des négociations commerciales est chargé de superviser la conduite globale des négociations sous cette autorité.

Différents groupes de négociations existent, qui correspondent aux différents chapitres du programme de travail. Pour la plupart des groupes, les négociations se déroulent dans les organes pertinents de l'OMC (conseils spécialisés ou comités) réunis en session spéciale. Pour les négociations relatives aux règles de l'OMC et à l'accès aux marchés non agricoles, en revanche, des groupes spéciaux de négociations ont été créés (voir tableau 2).

. Les principales échéances

Les négociations comportent deux échéances principales : une importante réunion d'étape aura lieu à Cancun en septembre 2003 (cinquième session de la conférence ministérielle) et la fin des négociations devra intervenir avant le 1er janvier 2005. Mais, en plus de ces deux dates, de nombreuses échéances existent qui sont spécifiques à chacun des chapitres des négociations.

Les principales échéances retenues par l'agenda de Doha sont énoncées ci-dessous. Toutefois, à ce jour, aucune n'a été respectée. Le rapport sur les questions du traitement spécial et différencié, par exemple, originellement prévu pour le 31 juillet 2002, puis pour le 31 décembre 2002, n'a toujours pas été rendu, faute de consensus parmi les membres. Dans le domaine des services, seule une minorité de membres a déjà rendu ses demandes initiales d'engagements spécifiques.

janvier 2002	première réunion du Comité des négociations commerciales ;
février 2002	sélection des présidents des groupes de négociations ; adoption des principes de procédure et d'organisation des négociations ;
juin 2002	demandes initiales d'engagements spécifiques dans le domaine des services ;
juillet 2002	rapports sur les questions : - du traitement spécial et différencié - des textiles - des règles d'origine - des subventions ;
septembre 2002	entrée en fonction du nouveau directeur général de l'OMC (Dr Supachai Panitchpakdi) ;
décembre 2002	recommandations sur les questions de mise en œuvre ; rapport du Conseil des ADPIC sur la question de l'utilisation des licences obligatoires dans les pays ayant peu ou pas de capacités de fabrication dans le domaine pharmaceutique ; rapport sur l'assistance technique ; rapport préliminaire sur les modalités des négociations agricoles (objectifs chiffrés, délais, formule pour les engagements spécifiques) ;
mars 2003	accord sur les modalités des négociations agricoles ; offres initiales d'engagements spécifiques dans le domaine des services ;
mai 2003	échéance des négociations sur la révision du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ; accord sur les modalités des négociations sur l'accès aux marchés non agricoles ;
septembre 2003	cinquième conférence ministérielle à Cancun, Mexique : - décision sur le lancement des négociations pour les questions de Singapour (investissement, concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges) ; - listes de concessions tarifaires pour l'agriculture ; - échéance des négociations sur le registre des indications géographiques pour les vins et spiritueux ; - rapports sur l'assistance technique, l'environnement, le commerce électronique, les petites économies, le commerce/dette et finances, et les transferts de technologie.

De nombreux obstacles

. Des obstacles externes aux négociations : un contexte international moins propice

- Le retour des tentations protectionnistes

Si les événements du 11 septembre ont contribué au succès de Doha, le sursaut du multilatéralisme a été de courte durée et la lutte contre le terrorisme a incité les pays à se retrancher derrière leurs frontières plutôt qu'à s'ouvrir au reste du monde. Plusieurs signaux protectionnistes forts ont ainsi été lancés par les grandes puissances commerciales, qui ont contribué à détériorer le climat de confiance nécessaire au bon déroulement des négociations.

Les discussions qui ont précédé le vote du *fast track* (ou *trade promotion authority*, en vertu duquel le Congrès américain laisse au président les pleins pouvoirs pour négocier les accords commerciaux et renonce à son droit d'amendement - tout en conservant le droit de rejeter le texte en bloc) a révélé au grand jour les tentations protectionnistes américaines. Durant des mois, les membres du Congrès ont essayé de limiter le champ de l'autorité déléguée du président. En particulier, les membres du Congrès souhaitaient exclure toute possibilité, pour le président, de conclure un accord qui affaiblirait les lois antidumping américaines. Toutefois, en contrepartie de l'établissement d'un mécanisme d'aide aux travailleurs ayant perdu leur emploi en raison des échanges commerciaux internationaux, le président est parvenu à obtenir un vote favorable du Congrès : 215 voix contre 212 à la Chambre des représentants (vote du 27 juillet 2002) et 64 voix contre 34 au Sénat (vote du 1er août 2002).

Si le retour au protectionnisme a, dans le cadre du *fast track*, été évité d'une courte majorité (3 voix, qui ont permis au président des Etats-Unis de s'éloigner des pressions du Capitole), les débats de politique interne ont focalisé l'attention et les efforts des principaux groupes d'intérêts américains, industriels ou autres. En d'autres termes, ces groupes n'ont pas pu être simultanément sur la scène genevoise et au *Capitol Hill*. Focalisés sur leur combat interne, les Etats-Unis n'ont pas pu jouer le rôle de locomotive des nouvelles négociations multilatérales. De plus, dans certains secteurs spécifiques, tels que l'acier ou l'agriculture, le protectionnisme a eu le dernier mot.

La crise de l'acier a débuté en mars 2002, après que les Etats-Unis ont annoncé l'adoption de diverses mesures de sauvegarde dans ce secteur, dont la hausse de certains droits de douane à hauteur de 8 à 30 % selon les produits. Ce camouflet au libre-échange, qui intervenait quelques mois seulement après Doha, a contribué à détériorer le climat de confiance qui régnait chez les négociateurs. Huit pays (Communautés européennes, Suisse, Norvège, Nouvelle-Zélande, Japon, Chine, Corée, Brésil) ont immédiatement porté l'affaire devant l'OMC et un groupe spécial (*panel*) a été établi en juin 2002 pour juger de l'affaire. Par ailleurs, les Communautés européennes ont pris à leur tour des mesures de sauvegarde, afin d'éviter que les produits détournés du marché américain ne viennent envahir l'Europe et ne menacent de causer un dommage grave à l'industrie de l'acier européenne. En réponse, les Etats-Unis ont dénoncé les mesures européennes auprès de l'OMC, et une autre affaire a été ouverte. De représailles en représailles, malgré quelques accords bilatéraux d'exemptions des mesures de

sauvegarde intervenus en septembre 2002, c'est l'ensemble du commerce mondial de l'acier qui a soudainement été recouvert d'un voile protectionniste.

Adoptée peu de temps après les mesures de sauvegarde dans le domaine de l'acier (en avril 2002), la nouvelle loi agricole américaine a donné le coup de grâce au sursaut « multilatéraliste » de Doha. Alors que l'objectif annoncé des négociations multilatérales était de supprimer les obstacles aux échanges dans le domaine agricole, les Etats-Unis ont accru de façon considérable le montant des aides accordées à leurs agriculteurs (4,8 milliards de dollars supplémentaires par an en moyenne). Immédiatement, les pays du groupe de Cairns ont exprimé leur désaveu. Aussi, alors que les principales attentes des pays en développement relatives au nouveau cycle de négociations se concentrent dans le secteur agricole, cette loi n'a pas encouragé ces pays à se soumettre à la culture du compromis. Leur méfiance s'est au contraire accrue, fragilisant encore le processus des négociations.

- Les tensions sur les relations transatlantiques

Le retour des tentations protectionnistes a eu un impact immédiat et notable sur la qualité des relations transatlantiques. Sans doute, dans le domaine agricole, les Communautés ont-elles peu de leçons à donner. En revanche, la question de l'acier a abouti à la mise en œuvre de deux procédures de règlement des différends opposant les Etats-Unis et l'Europe. Si chaque partie tente de rejeter l'alarmisme, il est évident que les relations entre les Etats-Unis et l'Europe se sont détériorées. Or, comme à Doha, tout progrès au niveau multilatéral est conditionné par l'accord des deux « éléphants » du commerce international.

L'affaire des *Foreign Sales Corporations* (FSC) illustre bien les regains de tension entre les Etats-Unis et l'Europe. Après que le groupe spécial et l'Organe d'appel ont condamné les Etats-Unis dans cette affaire (relative à un système d'exemption fiscale de certains revenus des entreprises liés aux exportations), l'arbitre saisi à propos du montant des sanctions a fixé celui-ci à plus de 4 milliards de dollars par an, confirmant le montant avancé par les Communautés européennes (décision du 30 août 2002). Cette affaire est sans précédent dans l'histoire du GATT et de l'OMC ; à titre de comparaison, les Etats-Unis avaient pu prendre des sanctions à l'encontre des Communautés européennes à hauteur d'environ 100 millions et 150 millions de dollars respectivement, dans les affaires du bœuf aux hormones et des bananes. Mike Moore, ancien directeur général de l'OMC, avait ainsi déclaré que l'affaire des FSC faisait peser la menace d'une véritable « bombe atomique » sur le système commercial multilatéral. Les Communautés européennes détiennent donc un bâton sans doute trop gros au goût des Etats-Unis, qui est tout à la fois difficilement utilisable (les deux économies étant interdépendantes, il n'est pas dans l'intérêt des Communautés européennes de prendre de telles sanctions, qui consistent à hausser les droits de douane sur les importations de produits américains et donc pénalisent aussi les consommateurs européens) et néanmoins menaçant. Après l'affaire des bananes qui a envenimé les relations transatlantiques durant de nombreuses années, l'affaire des FSC a pris le relais.

Au-delà de ces affaires, une question essentielle pour l'issue des négociations est celle de l'attitude qu'adopteront les Etats-Unis vis-à-vis des sujets de prédilection des Communautés européennes. A ce jour, il ne semble pas que les divergences d'opinion initiales aient été réglées, au contraire. Par exemple, dans le domaine de l'environnement, les Etats-Unis se sont opposés à l'interprétation européenne - jugée trop extensive - du mandat défini à Doha (sur les négociations relatives à la relation entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les accords

environnementaux multilatéraux). Autre exemple dans le domaine de l'investissement : si les Etats-Unis ont fait une proposition pour les modalités de négociations, celle-ci couvrait intentionnellement un champ tellement vaste qu'elle devenait difficilement acceptable par les pays en développement. En liant cette question à celle de l'accès aux marchés, notamment agricoles, les Etats-Unis rejetaient le coût politique d'un éventuel échec sur d'autres pays.

Si les négociations devaient continuer au-delà du 1er janvier 2005, les représentants du Commerce des Etats-Unis et des Communautés européennes pourraient également changer. En effet, les prochaines élections présidentielles américaines auront lieu en 2004, et le mandat de l'actuel commissaire européen au Commerce prend fin en janvier 2005. La coïncidence, aux Etats-Unis, de l'échéance électorale et de celle du cycle de négociations peut avoir deux effets contradictoires sur le déroulement de celles-ci : d'une part, le président sortant sera incité à porter un résultat positif à son palmarès mais, d'autre part, il lui sera plus difficile de faire des concessions et d'ignorer les pressions de son électorat traditionnel ou des financiers de sa campagne. En cas de changement d'administration se poserait également la question du rodage des rapports entre le nouveau représentant du Commerce américain et son homologue européen fraîchement nommé.

. Des obstacles internes aux négociations : les limites du compromis de Doha

- Les incertitudes du compromis de Doha

Le prix du compromis de Doha a été en partie le caractère souvent flou des dispositions de la Déclaration et le report de la prise de décision sur les questions les plus sensibles. A ce jour, les négociations ont ainsi essentiellement porté sur la clarification du mandat des négociations dans chaque secteur et sur des questions de procédure.

La plus grande incertitude est celle relative aux questions de Singapour (investissement, concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges). Comme nous l'avons souligné plus haut, les Communautés européennes ont interprété la Déclaration de Doha comme garantissant l'ouverture des négociations sur les questions de Singapour au lendemain de la conférence de Cancun, alors que d'autres pays comme l'Inde ont interprété le texte comme soumettant l'ouverture des négociations à un consensus explicite sur les modalités de négociations. En d'autres termes, selon cette dernière interprétation, chaque membre de l'OMC aurait un droit de veto sur le début de ces négociations.

Un autre exemple est celui de l'agriculture. Le texte de Doha prévoit « la réduction de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif ». Aucun calendrier n'est prévu, et diverses interprétations sont apparues quant à la notion de retrait « progressif ». Notamment, si un accord doit d'abord être trouvé sur les modalités de négociations, les propositions des membres doivent-elles inclure des engagements spécifiques (interprétation du groupe de Cairns et des Etats-Unis), ou simplement des règles et formules qui devraient diriger la future réduction des obstacles aux échanges (interprétation des Communautés européennes et du Japon) ?

Dans le domaine de l'environnement, les interprétations du mandat sur les négociations relatives aux relations entre les accords de l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux sont également divergentes et ralentissent l'ensemble des négociations.

Dans le domaine de la propriété intellectuelle, de nombreuses incertitudes entourent l'interprétation du champ d'application de la déclaration sur l'ADPIC et la santé publique : la liste des maladies est-elle exhaustive ? les pays développés peuvent-ils bénéficier des

mêmes flexibilités que les pays en développement (accès de « tous » aux médicaments), etc. ?

Pour le traitement spécial et différencié, l'aide technique et le renforcement des capacités, les interprétations du mandat de Doha diffèrent également (voir ci-dessous « Les attentes des pays en développement »).

Le résultat de ces controverses et incertitudes, au-delà de la réduction des débats à des questions d'interprétation du mandat de Doha, est une situation d'attentisme. Aucun pays ne semble vouloir faire le premier pas vers les concessions. Par exemple, faute de certitude quant à l'existence d'un consensus explicite sur les modalités de négociation des questions de Singapour, les Communautés européennes sont peu enclines à faire des concessions dans les domaines du traitement spécial et différencié ou de l'agriculture, dont les premières échéances arrivent avant Cancun. Or un premier compromis dans ces domaines est nécessaire pour la poursuite des négociations.

- Les attentes des pays en développement

Avec cent quarante-cinq membres, dont 73 % de pays en développement, l'OMC est devenue une organisation quasi universelle (voir ci-dessus). Dès lors, le jeu des négociations devient plus complexe et la difficulté de trouver un compromis s'accroît. En particulier, comme Seattle l'a révélé, du fait que les pays en développement souhaitent jouer un rôle plus actif dans les négociations que par le passé. Il n'y aura plus, en aucun cas, de solution imposée comme celle du cycle d'Uruguay.

Dans le cadre des négociations commerciales du GATT, les intérêts particuliers ont le plus souvent prévalu sur les considérations idéologiques. La nouvelle donne du commerce international (c'est-à-dire l'entrée de nombreux pays en développement dans le système, dont celle d'un géant comme la Chine) va-t-elle modifier ce constat ? En bloc, les pays en développement ont rejeté un nouveau cycle à Seattle ou imposé de nombreux volets de l'agenda pour le développement à Doha. L'Inde et le Brésil se sont érigés en meneurs des pays en développement (l'Inde, pour protester contre les questions de Singapour, et le Brésil, pour promouvoir l'accès de tous aux médicaments), et semblent vouloir adopter une attitude peu flexible lors des négociations. De la discipline des autres pays en développement dépendra donc l'issue des négociations.

Parmi les sujets des négociations, certains sont plus particulièrement susceptibles de cristalliser les tensions entre pays développés et pays en développement : il s'agit du traitement spécial et différencié, en premier lieu, puis de la propriété intellectuelle, de l'agriculture et des questions de Singapour (étudiés dans le détail ci-dessous). Mais le chemin des négociations est parsemé d'obstacles, et il n'est quasiment plus un sujet qui soit épargné par le clivage pays développés/pays en développement (pour preuve la déclaration sur le traitement spécial et différencié qui couvre tous les accords de l'OMC).

En voici différents exemples.

Dans le domaine des services, les pays en développement (et en particulier l'Inde) souhaitent essentiellement libéraliser le mode 4 (mouvement temporaire et transfrontalier des prestataires de services), afin de permettre à leurs travailleurs de séjourner temporairement dans les pays les plus développés, d'acquérir un savoir-faire et de rapatrier une partie de leurs revenus ; à l'opposé, les pays développés souhaitent conserver la mainmise sur l'immigration - fut-elle temporaire - et refusent d'abandonner, par exemple, les examens de besoins économiques liés à l'acceptation de main d'œuvre étrangère ; de plus, les secteurs de services dans lesquels les pays développés ont un intérêt offensif, tels que les services professionnels (consultants, conseils juridiques), sont d'un intérêt limité pour les pays en développement.

Dans le domaine du règlement des différends, les propositions des pays développés et des pays en développement sont également divergentes ; si la proposition des Etats-Unis, et en partie celle des Communautés européennes, porte une attention toute particulière aux questions de transparence, les pays en développement rejettent partiellement cette ouverture au public (rupture du caractère intergouvernemental des procédures et risque de justice par les médias).

Les attentes des pays en développement vont également au-delà des seules négociations : la Déclaration de Doha a mandaté l'OMC pour fournir aux pays en développement l'assistance technique nécessaire pour renforcer leurs capacités et améliorer leur participation effective au système commercial multilatéral. Si un budget de 37 millions de francs suisses a immédiatement été alloué à l'assistance technique, des interrogations demeurent quant à la faculté de l'OMC de fournir cette assistance de manière satisfaisante. D'autant que certains pays en développement ont mis en parallèle le succès de ces efforts avec celui des négociations. Il existe donc une obligation de résultat pour l'assistance technique. L'OMC doit, dans cette perspective, accroître sa coopération avec les autres organisations internationales (notamment la CNUCED, le CCI, le FMI, la Banque mondiale et le PNUD), et son directeur général doit remettre un rapport sur l'assistance technique et le renforcement des capacités lors de la cinquième conférence ministérielle de Cancun. Malgré tous les efforts fournis, certains craignent que les exigences de pays en développement soient trop grandes ; notamment, certains pays attendent de l'OMC qu'elle finance des projets dont le but serait d'augmenter leur capacité à exporter. Or ce n'est pas le rôle de l'OMC, et les Etats-Unis ont rappelé que l'assistance technique devait se limiter au renforcement de la faculté des pays en développement de participer activement aux négociations. Une clarification du mandat de l'OMC est donc nécessaire.

Des débuts difficiles

. Les modalités de négociations

- Les lignes directrices pour la conduite des négociations

A la suite de discussions intenses, le Conseil général a établi, en janvier 2002, des lignes directrices pour la conduite des négociations, qui répondaient en partie à certaines préoccupations des pays en développement. Toutefois, dans la pratique, certaines lignes de conduite s'avèrent contraignantes.

Par exemple, certains pays en développement avaient jugé que le projet de Déclaration soumis aux membres par le président du Conseil général à l'aube de la conférence de Doha ne reflétait pas leurs vues - en l'occurrence leur opposition - sur les questions de Singapour. En conséquence, les lignes directrices adoptées en janvier 2002 prévoient que les projets de rapports des présidents de chaque groupe de négociations doivent refléter un consensus ou, lorsqu'il n'y a pas de consensus, présenter les différentes positions des membres. Le rôle, généralement attribué aux présidents de groupes de négociations, de susciter le compromis - en présentant des projets qui reflètent une position médiane plutôt que celle de tous les membres - est donc rendu plus difficile. Comme les projets de compromis devront être soumis au dernier instant, les négociations pourraient en être retardées.

Par ailleurs, une des autres lignes directrices prévoit qu'un seul groupe de négociations peut se réunir à la fois. L'objectif est de permettre à toutes les délégations, y compris les plus petites, de participer activement à l'ensemble des négociations. Toutefois, cette contrainte réduit les possibilités de réunion de chaque groupe, alors même que les échéances fixées à Doha sont très courtes. Les membres devraient pouvoir faire preuve de flexibilité dans la mise en œuvre de ces lignes directrices, mais il n'en reste pas moins qu'un membre pourrait ralentir les négociations en exigeant leur stricte application.

- Des premiers débats sur la forme plutôt que la substance

En amont de l'adoption des lignes directrices pour la conduite des négociations s'étaient tenues des discussions sur le choix du président du Comité des négociations commerciales. Les membres ont finalement désigné le directeur général de l'OMC à ce poste (Mike Moore jusqu'à septembre 2002, puis Supachai Panitchpakdi), limitant ce mandat au 1er janvier 2005, et affirmant que cette nomination ne constituait pas un précédent pour les nominations futures. Ces débats, ainsi que ceux liés à la désignation des présidents des autres comités de négociations, ont retardé le début des négociations substantielles.

Dans son rapport sur la quatrième réunion du Comité des négociations commerciales (15 octobre 2002), le président du Comité se félicitait du lancement d'une nouvelle phase dans les négociations : celle des discussions portant sur la substance plutôt que sur la forme. *A contrario*, cela signifie que, près d'un an après Doha, les discussions n'avaient toujours pas porté sur la substance. Encore, ce bilan était-il optimiste, car toutes les questions relatives à la définition du mandat ou des modalités des négociations ne sont pas résolues.

. L'importance des premières échéances

- Le traitement spécial et différencié

Comme l'a montré cette étude, les attentes des pays en développement sont particulièrement importantes en ce qui concerne les négociations relatives au traitement spécial et différencié. Selon l'agenda de Doha, de premières recommandations devaient être faites en juillet 2002, mais cette échéance a été reportée au 31 décembre 2002, puis au début de l'année 2003. Il semble qu'un consensus sur le programme de travail soit toujours loin d'être atteint.

En vertu de la Déclaration de Doha, les membres doivent réexaminer toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles. Les membres ont, ici encore, interprété ce mandat de manières différentes. Une liste d'environ quatre-vingts dispositions relatives au traitement spécial et différencié a été dressée par les pays en développement. Certains de ces pays souhaitent avancer dans les négociations en passant en revue chacune de ces dispositions, tout en bénéficiant d'avantages immédiats en rendant ces dispositions plus opérationnelles. Pour les pays développés, il s'agit plutôt de réfléchir aux principes et objectifs transversaux du traitement spécial et différencié et de dresser le bilan de sa mise en œuvre. Pour ces derniers également, les discussions spécifiques à chaque disposition devraient plutôt être menées dans les comités spécialisés plutôt que dans le Comité du commerce et du développement (sujets transversaux). Cette approche est toutefois critiquée par les pays en développement qui y voient un moyen de ralentir les négociations.

L'autre divergence essentielle, quoique étroitement liée, est celle de l'échéance fixée pour les recommandations. L'échéance du 31 juillet 2002 a déjà été repoussée à deux reprises, mais il apparaît que certains pays développés souhaiteraient lier leurs concessions dans le domaine du traitement spécial et différencié à d'autres concessions qui seraient faites par les pays en développement lors de la conférence ministérielle de Cancun. D'où la logique également de segmenter les discussions sur le traitement spécial et différencié (les pays développés n'ayant que des intérêts défensifs dans le Comité du commerce et du développement) et de rendre les résultats solidaires des concessions sectorielles faites par les pays en développement (les pays développés ayant des intérêts défensifs et offensifs dans tous les autres comités). Cependant, les pays en développement refusent cette approche et exigent des résultats dès avant Cancun.

Une question d'importance qui est apparue lors des discussions sur le traitement spécial et différencié est celui des bénéficiaires. En effet, à ce jour, il n'existe pas de définition de l'expression « pays en développement » au sein de l'OMC : chaque pays peut, de manière volontaire et unilatérale, se déclarer comme pays en développement et bénéficier du traitement spécial et différencié. Or il existe d'importantes différences de richesse entre, par exemple, la Corée ou la République tchèque et certains pays d'Afrique. Seuls les pays les moins avancés doivent répondre à des critères précis. C'est pourquoi certains pays développés ont suggéré que les dispositions du traitement spécial et différencié soient considérées comme temporaires, et que la capacité de chaque membre à invoquer ces dispositions soit liée à des critères de classement déterminés par son niveau de développement et sa capacité de mettre en œuvre les accords de l'OMC. Toutefois, cette proposition a suscité de vives réactions et divisé la communauté des pays en développement. Notamment, les plus riches parmi les pays en développement ont strictement refusé que la catégorie des pays en développement comprenne différentes sous- catégories selon le niveau de richesse des pays. Cette question complexe risque donc de retarder encore les négociations.

- La propriété intellectuelle

L'échéance du 31 décembre 2002 pour trouver une solution rapide au problème du recours aux licences obligatoires dans les pays ayant peu ou pas de facilités de production dans le domaine pharmaceutique (paragraphe 6 de la déclaration sur l'ADPIC et la santé publique) a constitué un premier test de la bonne volonté des négociateurs. S'il est apparu qu'il existe une volonté politique partagée de faciliter l'accès de tous les membres à certains médicaments, de fortes divergences persistent quant aux moyens d'y arriver. Les membres ne sont donc pas parvenus à un accord à échéance, malgré d'intenses négociations. Cet échec, conjugué à celui du traitement spécial et différencié, pourrait se révéler d'une importance capitale pour le reste des négociations.

Quatre solutions ont été envisagées : une interprétation de l'article 30 de l'ADPIC relatif aux exceptions (afin d'autoriser les exportations de médicaments produits sous licence obligatoire), un amendement de l'article 31 (afin de prévoir une exception spécifique), une dérogation concernant l'application de l'article 31(f) (qui interdit le recours aux licences obligatoires à des fins d'exportation), ou un moratoire sur le règlement des différends relatifs au problème considéré. La plupart des pays en développement souhaitaient adopter une interprétation plus large des exceptions contenues dans l'article 30, cependant que les pays développés privilégiaient la voie de l'amendement ou de la dérogation (*waiver*) des obligations de l'article 31. Pour les uns, il s'agit de confirmer que l'ADPIC est suffisamment flexible pour traiter des problèmes spécifiques au développement, et pour les autres, il s'agit au contraire d'éviter que cette interprétation

extensive des exceptions contenues dans l'ADPIC n'ouvre la porte à d'autres tentatives d'affaiblissement de l'ADPIC.

Dans sa proposition de compromis, le président du Conseil des ADPIC a proposé l'adoption d'une dérogation des obligations de l'article 31(f), accompagnée d'un moratoire sur les différends, et d'un engagement à négocier un amendement de l'article 31 dans les dix-huit mois.

Au-delà de la question de la solution juridique proprement dite, les débats portent sur les conditions qui doivent être attachées à cette solution. Des divergences de vues sont apparues notamment quant aux potentiels bénéficiaires - producteurs ou importateurs - de la solution (pays en développement uniquement ou tout pays), aux produits couverts par la solution (médicaments uniquement ou procédés thérapeutiques, kits de dépistage, etc.), et aux moyens d'empêcher les détournements de commerce (exportation vers les pays développés des médicaments produits à bas prix et sous licence obligatoire à destination des pays en développement).

Ce sont ces questions qui ont provoqué le rejet de la proposition de compromis du président du Conseil des ADPIC. Les Etats-Unis en particulier craignaient qu'une définition trop floue des produits couverts par la solution n'ouvre la voie à la production, sous licence obligatoire, de produits génériques pour des maladies telles que le cancer. La proposition de compromis répondait, en revanche, aux attentes des pays développés sur les questions de prévention des détournements de commerce.

La « mini-ministérielle » de Sydney, qui s'est tenue du 14 au 16 novembre 2002, a pour partie été consacrée à la recherche d'une solution au problème soulevé par le paragraphe 6 de la déclaration de Doha sur l'ADPIC et la santé publique. Aucune solution n'a toutefois été définitivement arrêtée, malgré les attentes, et l'échéance du 31 décembre 2002 a dû être reportée. L'Union européenne et les Etats-Unis ont également adopté, de manière unilatérale, de nouveaux systèmes attribuant des conditions préférentielles aux pays en développement pour l'accès à certains médicaments. Mais cette solution est loin de celle envisagée à Doha.

- L'agriculture

L'agriculture est le troisième volet des négociations pour lequel des échéances proches ont été fixées et dont les progrès ou blocages peuvent décider de l'issue du cycle entier de négociations. Les pays en développement ont bien entendu d'importants intérêts à défendre dans ce domaine, de même que les principales puissances commerciales. Les clivages sont ici plus complexes encore que dans les autres secteurs, entre partisans de la libéralisation complète des échanges (groupe de Cairns) et défenseurs des subventions - au nom notamment de la « multifonctionnalité » de l'agriculture (Communautés européennes).

Les échéances convenues dans le domaine sont :

31 mars 2003	accord sur les formules et autres modalités pour les engagements des pays (ce qui signifie que le projet du président du Comité de l'agriculture devra être prêt au 31 décembre 2002) ;
10-14 septembre 2003	conférence de Cancun : projets d'engagements des pays et rapport sur le progrès des négociations ;
1er janvier 2005	date limite pour l'achèvement des négociations sur l'agriculture, qui font partie de l'engagement unique.

Le président du Comité de l'agriculture a, jusqu'à présent, déploré les faibles progrès réalisés dans les négociations et le manque de spécificité des propositions soumises par les membres. Les Communautés européennes et le Japon, en particulier, ont refusé de soumettre des propositions détaillées qui révéleraient le degré de libéralisation qu'ils seraient prêts à concéder lors des négociations, rendant impossible le travail du président du Comité de l'agriculture en ce qui concerne la rédaction du projet de compromis (initialement prévu au 31 décembre 2002). Ces deux membres souhaitent ainsi qu'un compromis soit d'abord trouvé sur les règles et critères qui doivent diriger les réductions de subventions ou droits de douane avant que des objectifs chiffrés soient avancés. De nombreux autres membres exigent en revanche des objectifs chiffrés.

Ces divergences relatives aux formules et autres modalités pour les engagements des pays s'ajoutent à celles relatives aux éléments plus substantiels tels que l'accès aux marchés (par exemple, entre une réduction linéaire des droits de douane - Communautés européennes, Japon, Corée, Norvège, Suisse - ou une réduction plus rapide des crêtes tarifaires - groupe de Cairns et Etats-Unis), la concurrence à l'exportation (par exemple, entre la suppression des subventions à l'exportation en cinq ans - groupe de Cairns - et la réduction partielle de ces subventions - Communautés européennes et Japon) et le soutien interne (degré de prise en compte des considérations autres que d'ordre commercial et polémique sur les systèmes obligatoires d'étiquetage des denrées alimentaires).

Si un accord global sur l'agriculture ne doit intervenir qu'à la fin des négociations, les échéances intermédiaires sont autant de tests de la volonté de certains membres d'aboutir à un accord ou de faire des concessions dans ce domaine. Ces échéances sont donc l'occasion d'une étude scrupuleuse des progrès accomplis et décident en partie des propositions d'engagements faites dans les autres secteurs.

- Les questions de Singapour

Nous avons déjà présenté dans cette étude le dilemme lié à l'interprétation des dispositions de la Déclaration de Doha relatives aux questions de Singapour : les membres sont convenus « que des négociations auront lieu après la cinquième session de la conférence ministérielle sur la base d'une décision qui sera prise, par consensus explicite, à cette session sur les modalités de négociations ». Les négociations auront-elles donc lieu en toutes circonstances, ou uniquement si les membres parviennent à adopter les modalités de négociations par consensus explicite lors de la conférence de Cancun ?

C'est en raison de cette incertitude que l'échéance de la conférence de Cancun pour les questions de Singapour constitue l'une des étapes les plus essentielles et les plus stratégiques des négociations. Il est fort vraisemblable que les Communautés européennes n'obtiendront pas gain de cause pour les quatre questions de Singapour (investissement, concurrence, transparence des marchés publics, facilitation des échanges). Toutefois, les Communautés européennes ont clairement mis en relation le début des négociations dans ces domaines avec de potentielles concessions dans d'autres secteurs tels que l'agriculture.

Les oppositions sur les questions de Singapour demeurent. Par exemple, dans le domaine de l'investissement, l'ensemble des questions de fond identifiées par la Déclaration de Doha fait apparaître des opinions très différentes et des points de friction possibles. Il est ainsi probable que l'investissement serait en première ligne si l'une des questions de Singapour au moins devait être éliminée. Dans le domaine de la concurrence, les principaux désaccords concernent la portée et la définition des « ententes

injustifiables », ainsi que les modalités de la participation à un éventuel cadre multilatéral sur la concurrence (par exemple les clauses d'options négatives ou d'engagements progressifs). Les questions du renforcement des capacités et de l'assistance technique sont également au cœur des débats sur la facilitation des échanges et la transparence des marchés publics.

Censée être une réunion à mi-parcours des négociations, la conférence de Cancun sera déterminante pour le reste du cycle. Il ne s'agira pas uniquement de faire le bilan de dix-huit mois de négociations, mais de tourner la page des incertitudes nées du texte de la Déclaration de Doha, et d'avoir toutes les cartes en main pour négocier activement.

CONCLUSION

La Déclaration de Doha était porteuse d'espoir : espoir pour le système commercial multilatéral, dont la renaissance était consacrée après la faillite de Seattle ; et surtout espoir pour les pays en développement, dont les préoccupations étaient enfin placées au cœur du débat. L'objectif de conclure les négociations avant le 1er janvier 2005 était ambitieux : si le GATT, dès son origine, prévoyait une modification des listes de concessions par périodes triennales (article XXVIII), les deux derniers cycles de négociations ont duré respectivement six et huit ans (cycle de Tokyo : 1973-1979 - et cycle d'Uruguay : 1986-1994). Dès lors, les premiers retards dans les négociations ne remettent pas forcément en question la possibilité de conclure le cycle avec succès, du moins à moyen terme. En revanche, il convient d'éviter certains blocages et la constitution de blocs de pays irréconciliables (par exemple selon un clivage Nord/Sud) au sein des membres.

A ce jour, les signaux lancés par les négociations sont mixtes. D'une part, on compte certaines sources de satisfaction, comme les efforts fournis en faveur de l'assistance technique et du renforcement des capacités. D'autre part, en revanche, il existe quelques sources d'inquiétude, telles que le retour de certaines tentations protectionnistes, le report des premières échéances des négociations, ou les divergences sur l'interprétation même du mandat de Doha. Sans doute l'échelonnement des échéances des négociations était-il trop ambitieux et reniait-il la logique des négociations commerciales multilatérales. En effet, il faut conserver présent à l'esprit le fait que la plupart des compromis n'interviennent pas de manière linéaire lors des négociations, mais bien plus souvent lors des derniers instants, et que chaque concession doit s'inscrire dans un équilibre global qui ne peut être atteint que lorsque tous les sujets sont sur la table des négociations. Comme l'OMC a échoué dans son rôle de forum permanent de négociations, le nouveau cycle de Doha n'est pas parvenu à imposer des équilibres partiels. Les rendez-vous manqués de la propriété intellectuelle et du traitement spécial et différencié sont néanmoins de mauvais augure pour le reste des négociations.

Des concessions seront nécessaires de toutes parts : sans doute ce cycle ne réglera pas tous les problèmes du développement ou de la mise en œuvre des accords de l'OMC ; sans doute toutes les questions de Singapour ne figureront pas au tableau final des négociations ; sans doute une baisse des subventions à l'agriculture sera imposée, mais n'aboutira pas à une suppression totale de ces aides à courte échéance ; sans doute certaines crêtes tarifaires demeureront. L'essentiel est toutefois d'aboutir à un résultat

équilibré, qui aille dans la direction d'une plus grande libéralisation des échanges.

Faute d'un tel résultat, le système commercial multilatéral serait en péril. D'abord, les pays se retrancheraient soit derrière leurs frontières nationales, soit derrière celles des accords régionaux dont ils font partie et qui se sont multipliés ces dernières années. Ensuite, les questions litigieuses d'interprétation des accords seraient laissées à l'Organe de règlement des différends, qui constitue d'ores et déjà le fusible du système commercial multilatéral et suscite de nombreuses critiques. Enfin, le retour au bilatéralisme consacrerait celui des rapports de force et l'exacerbation des inégalités entre grandes puissances commerciales et pays en développement.

A ce jour, nul ne peut prédire le résultat des négociations. A Punta del Este, en 1986, rien ne laissait présager la création d'une Organisation mondiale du commerce. Ce n'est qu'après quatre ans de négociations infructueuses qu'Arthur Dunkel a suggéré cette solution pour conclure le cycle d'Uruguay. Ce coup de baguette magique n'est plus possible aujourd'hui, et les membres de l'OMC devront faire face à leurs responsabilités pour préserver la viabilité du système commercial multilatéral.

A n n e x e s

Tableau 1
Les cycles de négociations du GATT (1947-1994)

	Pays participant	Volumes d'échanges affectés (en milliards de dollars)
Genève, Suisse 1947	23	10
Annecy, France 1948	33	Non disponible
Torquay, Angleterre 1950	34	Non disponible
Genève 1956	22	2,5
Dillon Round, Genève 1960-61	45	4,9
Kennedy Round, Genève 1964-1967	48	40
Tokyo Round, Genève 1973-1979	99	155
Uruguay Round, Genève 1986-1994	120+	3 700

Sources : Jackson (J.H.), Sykes (A.O.), Davey (W.J.), *Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text*, 4th edition, West Group, St Paul, Minn., 2002, p. 227.

Tableau 2
Les organes de négociation de l'Agenda pour le développement de Doha

<table>
<tr><td colspan="5">Conseil général</td></tr>
<tr><td colspan="5">Comité des négociations commerciales</td></tr>
<tr><td colspan="2">Négociations dans
de nouveaux groupes de négociations</td><td colspan="3">Négociations dans
des organes existants de l'OMC</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Règles de l'OMC

- Subventions et mesures compensatoires (y inclus les subventions aux pêcheries)
- Règles de l'antidumping
- Accords commerciaux régionaux</td><td rowspan="2">Accès aux marchés non agricoles</td><td>Agriculture

Session spéciale du Comité de l'agriculture</td><td>Services

Session spéciale du Conseil du commerce des services</td><td>Environnement

Session spéciale du Comité du commerce et de l'environnement</td></tr>
<tr><td>Mémorandum d'accord sur le règlement des différends

Session spéciale de l'Organe de règlement des différends</td><td>Registre des indications géographiques pour les vins et spiritueux

Session spéciale du Conseil des ADPIC</td><td>Traitement spécial et différencié

Session spéciale du Comité du commerce et du développement</td></tr>
</table>

Sources : USGAO sur la base de documents de l'OMC.