



Note de synthèse

Les troubles de Doha : les raisons de l'impasse et la nécessité urgente d'une nouvelle approche – Le G20 apportera-t-il la solution ?

Table des matières

I.	Retour en arrière.....	3
A.	Elargir le programme incorporé du Cycle d'Uruguay	3
B.	Encore maintenant, certaines questions du programme postérieur à 1994 ne sont pas réglées.....	4
C.	Une nouvelle architecture aurait-elle changé quelque chose ?	4
D.	Le désastre provoqué par l' Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) et l'héritage de Seattle	5
II.	Le développement de l'OMC.....	6
A.	La folie des grandeurs.....	6
B.	Le facteur Chine.....	7
C.	La contradiction du développement	8
D.	Les économies émergentes ont rendu la dimension développement plus complexe.....	9
E.	L'Europe ne se dévoile pas.....	10
F.	Indifférence du secteur privé.....	10
III.	Perspectives d'avenir.....	11
A.	Réapprendre l'art de la négociation	11
B.	Trop de formules ?.....	13
C.	Est-ce néanmoins encore faisable ?.....	13
D.	Un bond en avant vers un résultat rapidement réalisable et pertinent.....	15
	Acronymes.....	16

A plusieurs reprises au cours de leur histoire difficile, les négociations de Doha ont été décrites comme les négociations de « la dernière chance » ou de « la dernière heure », comme « appelant une décision » ou se trouvant à un « point critique » ou à la « croisée des chemins ». Ces allusions n'ont pas changé grand-chose à ce qui s'est passé – ou non – à Genève. Le monde connaît actuellement une crise économique d'une ampleur sans précédent depuis les années trente, lorsque les plus grandes erreurs en matière de politique commerciale du XX^{ème} siècle ont contribué à transformer une récession en « Grande dépression ». L'aboutissement des négociations dans le cadre du Programme de travail de Doha ne sauvera pas l'économie mondiale, du moins pas directement. Un échec public, cependant, risque de voir politiciens populistes et protectionnistes en déduire que le système commercial mondial ne fonctionne pas et qu'ils peuvent et doivent agir en conséquence. En d'autres termes, les inconvénients économiques d'un échec pourraient se révéler beaucoup plus importants que les avantages liés au succès.

Est-il possible de faire en sorte que les négociations de Doha connaissent une issue globalement favorable, de façon rapide et décisive ? Poursuivre résolument et obstinément la voie actuelle semble de moins en moins susceptible de porter ses fruits. Si la réunion du G20¹ qui doit se tenir à Londres en avril 2009 – et considérée comme « la dernière chance peut-être de relancer » les négociations – offre le meilleur espoir d'une dernière possibilité de résoudre Doha, les dirigeants qui seront présents devront peut-être réfléchir à des approches conceptuelles modifiées qui soient, avant tout, simples et immédiatement utilisables.

Les difficultés rencontrées pour conclure ces négociations ne sont ni techniques, ni passagères : elles témoignent de problèmes inhérents et de contradictions présentes depuis le début. L'ACICI a suivi l'évolution des négociations depuis les premiers jours, à savoir au moment des préparatifs du « Cycle du Millénaire », dont l'échec spectaculaire à Seattle en 1999 préfigurait les difficultés actuelles. La présente note vise à examiner les raisons des difficultés inhérentes aux négociations de Doha : elle s'intéressera tout d'abord au développement de la « culture » de l'OMC depuis ses débuts, à laquelle le GATT a cédé la place, avant de présenter des orientations possibles, et, notamment, l'ébauche d'une approche modifiée. Ce document ne contient pas une position politique mûrement réfléchie pour l'ACICI ou ses Membres. Toutefois, tandis que les négociateurs sont confrontés à l'interruption inévitable du processus de Genève – alors que le monde réel connaît une situation d'extrême urgence – il semble qu'un débat s'impose sur la meilleure façon d'avancer le moment venu.

¹ Malheureusement, des membres de différents groupes ont opté pour la voie de la facilité en assignant un nombre à leurs groupements politiques ou relatifs à un domaine spécifique, en fonction du nombre de membres. Toutefois, ce nombre ne correspond pas forcément au nombre/nom qui a été assigné au groupe. Cette note fait référence à deux G20 différents. Le G20, dont le sommet aura lieu le 2 avril 2009 à Londres, est un forum informel réunissant des ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales de 19 pays représentant les principales économies mondiales. L'autre G20 dont il est fait mention se réfère au groupe de pays en développement membres de l'OMC qui s'est dégagé lors de la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC, à Cancun en septembre 2003. Ce G20 s'intéresse aux questions de développement dans les négociations de Doha sur l'agriculture.

I. Retour en arrière

A. Elargir le programme incorporé du Cycle d'Uruguay

1. Quand les choses ont-elles commencé à se gâter ? Peut-être au moment où quelqu'un à Bruxelles a décidé qu'il fallait un programme de négociation plus vaste que celui envisagé par l'Accord de Marrakech en 1994. L'UE, avec à sa tête le Commissaire au commerce de l'époque, Sir Leon Brittan, et plusieurs gouvernements, pour la plupart de l'OCDE (ainsi que les Etats-Unis quelque peu réticents), ont décidé que l'OMC devait rapidement se montrer plus ambitieuse, cela malgré une certaine lassitude à l'égard des législations et des négociations, provoquée par les négociations du Cycle d'Uruguay du GATT et leur préparation, qui avaient duré respectivement sept et cinq ans.

2. Les questions de négociation en suspens qui ont été immédiatement héritées du Cycle d'Uruguay portaient essentiellement sur les services. Les négociations sur les services financiers qui avaient presque fait capoter l'accord final en décembre 1993 ont dû être relancées en 1996. Il en a été de même pour les télécommunications, les réformes intérieures – ou leur absence parfois – dans les Etats membres de l'Union européenne ayant empêché de prendre des engagements auparavant. En fin de compte, ces deux séries de négociations sectorielles se sont déroulées au sein d'un environnement particulièrement favorable au processus de décision. Des résultats importants en termes de nouveaux engagements ont été obtenus pour le secteur des télécommunications en février 1997 et pour les services financiers en décembre 1997. Cela ne signifie pas que les engagements ont été poussés bien au-delà du *statu quo* pratique, mais l'enthousiasme suscité alors par la libéralisation était tel que le simple fait d'avoir pu maintenir les conditions réglementaires et d'investissement qui prévalaient alors a été perçu comme un résultat important. Avec la crise financière asiatique qui a suivi, il semblerait que certains organismes de réglementation se soient interrogés quant à la nécessité de consolider certains engagements de l'AGCS, mais l'affaire était conclue.

3. Il en a été de même en décembre 1996 pour l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) qui, bien que ne faisant pas partie du programme incorporé du Cycle d'Uruguay, aurait pu être considéré comme un élément de preuve supplémentaire montrant que des négociations limitées sur des aspects de l'économie « moderne » pouvaient tout à fait aboutir favorablement en-dehors d'un programme multilatéral d'envergure. Malheureusement, aux fins des négociations commerciales, le qualificatif « moderne » n'inclut pas l'agriculture. Par conséquent, étant donné qu'un groupe de membres important et influent de l'OMC considérait que la libéralisation du commerce des produits agricoles (ainsi qu'un processus de rattrapage trop souvent reporté, pour ce qui concerne les règles et l'accès aux marchés pour les biens industriels) représentait le plus grand bénéfice potentiel des négociations au niveau multilatéral, il n'a jamais été réellement envisageable de se concentrer uniquement sur les secteurs de l'économie mondiale les plus avancés, dans lesquels il était plus facile de réaliser des progrès.

B. Encore maintenant, certaines questions du programme postérieur à 1994 ne sont pas réglées

4. Quoi qu'il en soit, le programme incorporé était en place. Même si cela signifiait principalement que les négociations sur l'agriculture et sur les services allaient reprendre à partir de l'an 2000, il subsistait en fait plus de 30 secteurs importants dont la plupart sont toujours en suspens en 2009. Les travaux en cours concernaient les domaines clés suivants : le réexamen du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ; la finalisation de l'AGCS en y intégrant des règles sur la réglementation intérieure, les subventions, les marchés publics ainsi qu'un éventuel mécanisme de sauvegarde ; l'harmonisation des règles d'origine et le registre des indications géographiques pour les vins au titre des ADPIC. Personne ne s'était engagé à relancer les négociations sur les produits industriels mais peu de négociateurs pensaient qu'il était possible de laisser de côté ce domaine d'activité essentiel du GATT – qui avait connu de nombreux succès mais où beaucoup restait à faire – si on souhaitait vraiment obtenir des résultats s'agissant du commerce des produits agricoles.

5. Dans la pratique, une nouvelle série de questions relatives au programme incorporé du Cycle d'Uruguay sont apparues après la Conférence ministérielle de Singapour de 1996. Il s'agissait du programme dit de « mise en œuvre ». Cette longue liste de demandes émanant de pays en développement visait principalement à rendre les termes du traitement spécial et différencié de l'Accord de Marrakech plus efficaces, et, dans certains cas, à en ajouter de nouveaux. Il avait été très difficile pour de nombreux pays en développement de respecter les conditions et les délais qui figuraient, pour la plupart, dans les accords sur les ADPIC, les SPS, les OTC, les MIC et sur l'évaluation en douane. Par conséquent, durant la période qui a suivi le Cycle d'Uruguay, la question de la mise en œuvre est devenue le cri de ralliement des pays en développement. Selon eux, les pays développés n'avaient pas répondu à leurs attentes en termes de nouvelles possibilités d'accès aux marchés pour les membres de l'OMC les plus défavorisés. Au cours de la période qui a précédé la Ministérielle de Seattle en 1999, la liste du programme incorporé a joué un rôle clé dans la concrétisation des conditions propices au lancement d'un nouveau cycle, en particulier pour les pays en développement.

C. Une nouvelle architecture aurait-elle changé quelque chose ?

6. Il y avait, par conséquent, beaucoup à faire en 1996. L'OMC avait un an. Son tout nouveau système de règlement des différends était déjà submergé de demandes. Même si son architecture décisionnelle était des plus familières, reproduisant presque exactement les structures de négociation du Cycle d'Uruguay, l'institution elle-même cherchait ses marques. Rétrospectivement, cela a peut-être été une erreur. Pour ne pas compliquer la fin des négociations en 1993, la haute direction du GATT avait évité d'aborder certaines questions concernant la hiérarchie et les mandats des futurs organes de délégués ainsi que la possibilité de disposer d'un conseil de gestion et/ou d'un groupe consultatif supplémentaire. Les négociations – par opposition à la prise de décision formelle – auraient-elles été facilitées par une structure différente, ou une subtile innovation d'ordre procédural ? Pour ce qui est de Doha, nous ne le saurons probablement

jamais. Ironiquement, toutefois, c'est le Rapport Sutherland² qui a ressuscité le débat autour de ces questions en 2004. A l'époque, les négociateurs comptaient tellement sur un aboutissement imminent des négociations qu'ils ne pouvaient prendre les propositions au sérieux.

7. Toutefois, à la fin des années 90, d'autres tensions sont apparues compromettant même la capacité de l'OMC à gérer correctement le programme incorporé sur lequel elle s'était engagée et qui avait été réduit à sa plus simple expression. Parmi les événements les plus importants, citons le mouvement antimondialiste et l'apparition d'ONG puissantes capables de peser sur la formulation de la politique commerciale dans les capitales. L'échec de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) de l'OCDE a été un moment-clé dans ce changement de décor. Négociée essentiellement secrètement, cette initiative très mal conçue aurait permis d'élaborer de très strictes disciplines ayant force exécutoire afin de protéger les droits des investisseurs. L'initiative ne contenant aucune mesure de traitement spécial et différencié, il était clair que ses auteurs entendaient piéger les pays en développement en influant sur les politiques d'investissement mondiales. Les obligations pour les investisseurs n'y figuraient pas non plus. La réaction inévitable qui s'en est suivie a été la mise sur pied d'une campagne coordonnée d'ONG, parmi les plus vigoureuses et les plus influentes auxquelles une organisation internationale ait dû faire face. Par la suite, même des gouvernements (la France puis le Canada) se sont retirés de l'Accord.

D. Le désastre provoqué par l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) et l'héritage de Seattle

8. L'AMI a finalement expiré exactement un an avant la réunion de l'OMC à Seattle et sa disparition a plané sur les préparatifs de la Conférence ministérielle. De nombreuses répercussions ont été observées à Genève. Premièrement, toutes les disciplines commerciales relatives à l'investissement – l'AGCS notamment – ont fait l'objet de critiques grandissantes. Cela est venu s'ajouter à la campagne anti-AGCS de longue date qui avait pour fondement une méconnaissance de l'impact de l'Accord sur la liberté pour les gouvernements de réglementer les services publics tels que l'eau, la santé et l'éducation. Deuxièmement, le cycle qui avait été pompeusement intitulé « Cycle pour le Millénaire » a été mis en danger parce que le programme de négociation proposé – et vigoureusement mis en avant par la Commission européenne – contenait un accord sur l'investissement et d'éventuelles disciplines commerciales dans des domaines de politique connexes, celui de la concurrence notamment. Troisièmement, les ONG ont pris goût (et acquis une certaine crédibilité en la matière) à la confrontation avec des institutions économiques mondiales respectées, auparavant intouchables. La Banque mondiale et le FMI en feraient ultérieurement les frais. L'OMC a simplement été la prochaine organisation concernée parce qu'elle avait proposé un nouveau programme de négociation, lequel pouvait être interprété comme une autre atteinte aux droits des pays en développement.

² *L'avenir de l'OMC : Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire. Rapport du Comité consultatif au Directeur général Supachai Panitchpakdi, Organisation mondiale du commerce, 2004. Peter Sutherland était le Directeur général du GATT au moment de la conclusion du Cycle d'Uruguay.*

9. La réunion de Seattle a-t-elle échoué en raison des pressions exercées par les ONG et les manifestants déterminés ? A l'époque, on n'a pas pensé qu'il y avait un lien : la réunion avait été préparée et gérée de façon catastrophique et s'était heurtée à la politique électorale américaine et à la révolte des pays en développement face au manque de transparence du processus décisionnel. Même le Commissaire européen au commerce d'alors et le Directeur général actuel de l'OMC, M. Pascal Lamy, a qualifié les méthodes de l'OMC de « médiévales », déclarant que les procédures et la réglementation de l'OMC ne pouvaient supporter le « poids de sa tâche ». Il n'était pas possible de mener et d'orienter les débats parmi les 146 membres de l'époque de façon à parvenir à un consensus. Le processus décisionnel devait être remanié.

10. Rétrospectivement, les choses n'étaient pas si simples. La signification réelle de l'échec de l'AMI était que la plupart des gouvernements de l'OCDE ne voulaient plus s'engager en faveur d'institutions économiques multilatérales et prendre des risques politiques en souscrivant à de nouveaux engagements radicaux. Tony Blair, le Premier Ministre britannique de l'époque, illustre bien cela : fervent partisan du multilatéralisme et de la libéralisation du commerce, après l'AMI et la réunion de Seattle ce dirigeant n'a plus exprimé qu'un attachement théorique aux travaux de l'OMC. Une succession de dirigeants allemands en ont fait de même. Il n'a jamais été possible de revenir sur ce changement. Le refus des dirigeants des pays développés d'accepter de payer le prix politique pour un accord dans le cadre de Doha est dû à cet échec. Celui-ci n'est pas responsable du chaos dans lequel a sombré la réunion de Seattle mais l'échec persistant des négociations de Doha est, en partie, son héritage.

II. Le développement de l'OMC

A. La folie des grandeurs

11. La confusion entourant les négociations de Doha n'est bien sûr pas seulement due à la lâcheté politique face à l'activisme des ONG. D'autres causes et facteurs probables sont à chercher dans la période précédant le lancement des négociations de Doha en 2001. Après la création de l'OMC en 1995, la nature de l'institution a changé. Essentiellement technocratique et discret, le GATT est devenu une organisation plus grandiose et plus politisée. Le deuxième Directeur général, Renato Ruggiero, avait probablement raison lorsqu'il disait que l'OMC était un nouvel instrument positif de « gouvernance mondiale ». En revanche, il a probablement eu tort lorsqu'il a voulu pousser l'organisation à s'allier « de facto » à la famille des Nations Unies. L'institution a en effet commencé à se comporter comme l'ONU. A Genève, la conclusion d'accords a en quelque sorte cédé la place à des compromis illimités et des débats doctrinaires et l'OMC s'est retrouvée totalement coupée de la réalité concrète du commerce, laquelle constitue sa vocation. Depuis lors, les débats à Genève semblent se dérouler dans un cocon, en particulier en cette période d'intense crise économique mondiale où, à l'exception de la communauté internationale du commerce, de nombreuses

personnes pensent que l'institution du commerce mondial n'a plus grand-chose à offrir (certainement pas en ce qui concerne un accord de Doha)³.

12. En 1999, cette pente savonneuse aurait dû sauter aux yeux et susciter de l'inquiétude. Pour commencer, il a été impossible de s'entendre simplement sur le remplacement de M. Ruggiero. Le compromis qui a été trouvé – à savoir la nomination de Mike Moore et de Supachai Panitchpakdi avec des périodes consécutives de trois ans – était la pire solution qui soit puisqu'aucun des deux n'avaient réellement la possibilité de faire une contribution marquante ou durable. En même temps, en raison du désavantage que présentait une « organisation tirée par ses membres », tel que l'a reconnu le Rapport Sutherland, les délégations se sont efforcées consciemment de diminuer l'influence du Secrétariat, contribuant ainsi à faire du processus de négociation un processus ne comportant ni ligne directrice, ni stratégie, ni ordre, ni direction. En effet, comme l'indiquait le Rapport Sutherland, *« la diminution du rôle du Secrétariat, qui contribuait auparavant à donner une orientation claire au système [...] et était capable d'intégrer des projets novateurs dans le processus de négociation du GATT et de l'OMC [...] semble maintenant moins souhaitable que dans le passé »*. Ce n'est qu'au cours de l'année écoulée que cette situation a été partiellement corrigée, avec peu de résultats malheureusement.

13. Le fait d'accorder une priorité absolue aux négociations de Doha et d'en faire une activité quasi-exclusive a également porté atteinte au fonctionnement courant de l'OMC, c'est-à-dire les travaux effectués au sein de comités et d'autres organes de l'OMC. Dans le même ordre d'idées, c'est peut-être l'absence de progrès dans les négociations qui a empêché la tenue de la Conférence ministérielle, dont on ne saurait sous-estimer l'importance pour le mandat de l'OMC. L'article IV de l'Accord de Marrakech stipule en effet qu'*« il sera établi une Conférence ministérielle composée de représentants de tous les Membres, qui se réunira au moins une fois tous les deux ans [...] La Conférence ministérielle exercera les fonctions de l'OMC, et [...] sera habilitée à prendre des décisions sur toutes les questions relevant de tout Accord commercial multilatéral... »*. La dernière Conférence ministérielle s'est tenue à Hong Kong en 2005.

14. Si ces questions sont certes importantes, il ne s'agit toutefois que de questions de gestion. D'autres circonstances ont contribué à produire ce qui allait devenir le borbier des négociations de Doha. Les questions de la Chine et du développement ont peut-être joué un rôle clé.

B. Le facteur Chine

15. Les négociations relatives à l'accession de la Chine ont été les plus difficiles et les plus longues qui soient. Elles ont abouti à la conclusion d'un accord relativement faible avec l'UE et à ce qui est apparu à l'époque comme un accord beaucoup plus strict avec Washington, à la fin de la Présidence Clinton. Il est certain que Beijing a accepté un train d'engagements sans précédent, même si certains textes rédigés dans le cadre de ces négociations au niveau bilatéral ne sont finalement pas aussi clairs que ce qui avait été prévu par les Etats-Unis.

³ Voir l'Overseas Development Institute, Opinion 126, *Pursuing a Doha Trade deal is a low priority*, février 2009

L'accord d'accèsion a finalement été conclu à Doha en 2001 lorsque le nouveau cycle commercial a été lancé.

16. A l'époque, personne n'imaginait que les négociations de Doha seraient aussi longues (la Déclaration de Doha prévoyait une conclusion pour la fin de l'année 2004 !). Personne n'avait réalisé non plus à quel point l'impact de la Chine sur le commerce mondial serait dynamique – pour ne pas dire écrasant – durant les années qui ont suivi. Les conséquences sont maintenant évidentes. Sept ans plus tard, la plupart des engagements de la Chine ont été mis en œuvre. Les inquiétudes suscitées par la concurrence chinoise sont vives tant dans les pays développés que dans les pays en développement, et tous pratiquement craignent les incursions de la Chine dans leurs marchés du fait des réductions tarifaires prévues par le Cycle de Doha. Seule une importante contribution additionnelle de Beijing – notamment dans les services et l'agriculture, ainsi que dans les ADPIC – parviendra à satisfaire les besoins politiques dans de nombreuses capitales de pays membres de l'OMC. Evidemment, la Chine continue à dire qu'elle a déjà apporté sa contribution, de manière beaucoup plus importante que la plupart des pays.

C. La contradiction du développement

17. Dans la pratique, la dimension développement du Cycle de Doha s'est aussi révélée être un défi majeur plutôt que l'objectif simple et généralement accepté qui avait été prévu au départ. A nouveau, il est nécessaire de se pencher sur les causes du problème. Celles-ci reposent en grande partie sur l'idée que les intérêts des pays en développement ont été ignorés durant les cycles commerciaux précédents. Véhiculée publiquement par les grandes ONG de développement, cette opinion est devenue si répandue au cours de la période qui a suivi la fin du Cycle d'Uruguay que même les directeurs généraux successifs de l'OMC en ont fait un slogan. En réalité, cette revendication discutable n'avait rien de nouveau.

18. La nécessité de disposer de conditions spéciales pour les pays en développement a été soutenue depuis le début du GATT. Un coup d'œil aux comptes rendus des Conférences préparatoires pour la création d'une Organisation internationale du commerce vers la fin des années 40 révèle que les observations formulées par l'Inde concernant la nécessité de sauvegarder les intérêts agricoles des paysans sont identiques à celles de 2008 concernant la sauvegarde spéciale pour l'agriculture. A l'époque, le Brésil avançait pratiquement les mêmes arguments concernant les droits visant les produits industriels. La partie IV du GATT a été ajoutée dans les années 60 pour servir de fondement au traitement spécial et différencié. Toutefois, tant à l'époque qu'à l'heure actuelle, une dichotomie entre les différentes représentations de la dimension développement du système commercial multilatéral a toujours existé. Les règles elles-mêmes – du GATT et de l'OMC – ont clairement été élaborées pour refléter l'idée que l'ouverture des marchés, même progressive, serait propice à la croissance économique et aux investissements. Selon l'autre thèse – mise en avant dans les années 60 et 70 puis, à nouveau, vers la fin des années 90 et durant la période du lancement des négociations de Doha – il faut protéger les pays en développement des rigueurs inhérentes à la libéralisation et des pressions de la concurrence aussi longtemps que possible. La plupart des

économistes pourraient soutenir que l'expérience, ainsi que la théorie, montrent que la première position est la bonne, mais les intérêts particuliers et la politique électorale tendent souvent à valider la deuxième approche.

19. Le Programme de Doha s'est inscrit dans cette dichotomie et n'a proposé aucune solution pour résoudre les tensions internes qui en découleraient forcément. En 2001, Pascal Lamy, en tant que Commissaire au commerce de l'UE, et Robert Zoellick, alors le Représentant des Etats-Unis pour les questions commerciales, ont travaillé d'arrache-pied avec d'autres afin de mettre au point un ensemble de résultats qui avait été, cette fois-ci, mieux préparé à Genève. Cela a donné lieu à un « cycle pour le développement » (plus précisément, un « Programme de travail ») dont le texte était truffé de références au traitement spécial et différencié et au soutien technique. Il est apparu – ou a été considéré – comme un « cycle pour rien », pas seulement pour les PMA mais aussi pour la plupart des membres en développement. Dans la mesure où un tel résultat n'a jamais pu être mis en œuvre au niveau politique, l'approche était hors propos. Néanmoins, dans un monde qui venait de subir les attaques du 11 septembre et qui avait grand besoin de montrer que le multilatéralisme pouvait fonctionner, le recours à presque n'importe quel subterfuge aurait pu paraître justifié.

D. Les économies émergentes ont rendu la dimension développement plus complexe

20. Si on s'était efforcé de réduire la durée et l'ambition des négociations, il aurait peut-être été possible de parvenir à un ensemble de résultats unilatéral en faveur du développement. Pour cela, il aurait fallu abandonner les investissements, la politique en matière de concurrence et la transparence dans la passation des marchés publics – ce qui n'allait pas tarder à arriver à Cancun – pour qu'il soit possible de formuler ultérieurement un programme de négociation plus général et de portée plus vaste. En fin de compte, non seulement les échéances ont été prolongées sans cesse mais le niveau d'ambition concernant le reste du mandat s'est également accru – d'abord dans l'agriculture puis dans l'AMNA. C'était inévitable : en raison de la progression spectaculaire des économies émergentes – notamment la Chine et le Brésil, et de manière plus limitée, l'Inde – qui sont devenues des acteurs puissants en matière de commerce et de services, il a été de plus en plus difficile pour les principales économies développées d'accepter un ensemble de résultats unilatéral en faveur du développement. Tandis que le Groupe de Cairns et le G20 s'étaient fixé des objectifs élevés dans le domaine de l'agriculture, l'UE, les Etats-Unis et le Japon souhaitaient qu'un bien meilleur accord soit obtenu dans les domaines de l'AMNA et des services.

21. Pour obtenir des résultats valables en matière d'AMNA et de services, il fallait vraiment mettre la pression sur les trois grandes économies émergentes très performantes et, de préférence, l'ANASE, l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Mexique, et quelques autres. Grâce à cela, les négociations de Doha ont repris la forme d'un cycle commercial plus classique. Pour l'essentiel, les mêmes protagonistes ont été poussés sur le devant de la scène comme lors de cycles précédents. Le cycle de Doha ne cherchait plus à promouvoir de nouvelles idées, et en particulier celles axées sur le développement. En 2005-2006, la confrontation était devenue la norme. Globalement, l'UE était sortie de la ligne de

mire dans le domaine de l'agriculture, laissant les Etats-Unis essuyer les critiques sur les subventions agricoles et employer la manière forte pour obtenir les concessions dont ils avaient besoin pour inciter les entreprises et le Congrès à se positionner en faveur de tout résultat qui pourrait découler des négociations de Doha. Durant les trois ou quatre années qui viennent de s'écouler, telle a été la seule véritable dynamique dans les négociations.

E. L'Europe ne se dévoile pas

22. La position de l'UE n'a jamais été réellement mise à l'épreuve. La France, l'Irlande et les Etats membres de l'Europe méridionale accepteraient-ils de souscrire à un ensemble de résultats de Doha aussi facilement que ne le laisse entendre la Commission ? L'accroissement des contingents tarifaires, qui pourrait nuire gravement aux secteurs bovin et laitier, a-t-il été suffisamment mis au point ? Etant donné que la consommation de produits alimentaires fera vraisemblablement les frais de la récession – notamment à l'extrémité du marché où les prix sont les plus élevés – *n'importe* quelle concession en matière d'accès aux marchés sera-t-elle politiquement viable ? Le Président Sarkozy peut-il aller à la rencontre des groupes de pression agricoles français sans leur présenter quelque chose de convaincant en matière d'indications géographiques ? M. Sarkozy a déjà annoncé qu'il souhaite que la PAC soit révisée en profondeur avant 2012, au moment de l'expiration du budget actuel, ce qui indique qu'il est prêt à promouvoir des réformes, sans que celles-ci ne soient nécessairement favorables à l'OMC.

23. Aux Etats-Unis, les réalités politiques sont plus faciles à définir qu'au sein de l'UE. Il ne fait aucun doute qu'une grande partie du secteur agricole souhaite que les négociations de Doha aboutissent à un accord significatif en matière d'accès aux marchés. Cependant, les producteurs traditionnellement protégés et subventionnés – dans les domaines des produits laitiers, du sucre, des cacahuètes, du blé, des céréales fourragères et du coton – manifestent très peu d'enthousiasme pour ce qui est proposé à Genève. Axés maintenant sur la production de biocarburants – mais frappés par l'effondrement récent des cours du pétrole brut – les agriculteurs craignent d'être submergés par des produits compétitifs du Brésil en raison des changements tarifaires. Par conséquent, pour la communauté agricole des Etats-Unis, un résultat concernant l'ouverture des marchés qui serait tout sauf remarquable serait voué à l'échec en raison du désintérêt et de la négligence du Congrès, au mieux.

F. Indifférence du secteur privé

24. Cela nous amène à une autre ligne de fracture fondamentale dans les négociations de Doha. Mis à part d'ambitieux ministres du commerce et des affaires étrangères, qui les souhaitaient véritablement ? Elles ont suscité l'enthousiasme de rares pays en développement par ailleurs incités à les accepter, voire achetés. La plupart auraient préféré digérer et mettre en œuvre tranquillement les résultats du Cycle d'Uruguay, sans être confrontés à de nouveaux défis. Sans compter que le secteur privé dans les pays de l'OCDE s'est, au mieux, montré sceptique. Alors qu'elles avaient appuyé le Cycle d'Uruguay, parfaitement conscientes qu'une restructuration du GATT s'imposait pour éviter un effondrement du système multilatéral, les entreprises industrielles de premier plan

en Europe, en Amérique du Nord et au Japon ont soutenu Doha du bout des lèvres. Rares sont ceux qui l'ont jugé primordial pour leurs stratégies d'investissement ou commerciales. Jusqu'il y a peu, la dynamique de la mondialisation semblait pour l'essentiel n'avoir aucun rapport avec l'élaboration de politiques nationales. Lorsque des législations et réglementations locales entravaient les projets d'expansion, les grandes entreprises privilégiaient tout simplement la négociation directe. D'importants producteurs agricoles et négociants de produits de base s'y sont évidemment intéressés, mais même eux ont vu leurs performances globales s'épanouir en l'absence de tout résultat de Doha. Il est vrai que certaines entreprises de services, en particulier les compagnies d'assurance, les sociétés de placement, les banques, les fournisseurs de services dans le domaine de l'énergie ainsi que certains opérateurs de télécommunications, ont été de fervents défenseurs des négociations de Doha. Cependant, eux aussi ont joui, une décennie durant, d'un accès à des marchés florissants et des opportunités d'investissement dans le monde entier sans que la fleur de Doha ne puisse éclore.

25. A l'heure actuelle, le secteur privé est confus et éprouve des sentiments mitigés à l'égard des négociations de Doha. Les entreprises internationales sont conscientes qu'elles sont peut-être en train de perdre leur droit d'accès incontesté à l'économie mondiale. Craignant la spirale vicieuse du protectionnisme, les PDG sont convaincus que l'OMC est nécessaire et qu'elle doit être soutenue. Néanmoins, en arriver à assimiler la reprise suivant une récession – ou la prévention d'une dépression mondiale semblable à celle des années 30 – à un Cycle de Doha fructueux nécessite un effort d'imagination. La plupart sont persuadés que l'AMNA s'avèrera peu bénéfique – il serait toutefois peut-être bon de leur signaler qu'une réduction des droits consolidés au sein de l'OMC procure une excellente protection contre les futures hausses de droits de douane, en particulier sur les principaux marchés émergents. S'agissant du secteur des services, les partisans battent encore le tambour, mais l'écho est étouffé par la réaction politique et publique actuellement défavorable à l'encontre du secteur financier, sans compter le point de vue selon lequel tout ce qui impose aux gouvernements de déréglementer ou d'ouvrir davantage les services publics à la concurrence est une voie sans issue à court terme. Une libéralisation autonome pourrait encore s'avérer être la solution à la récession qui frappe certains gouvernements ; toutefois, on ne peut sûrement pas garantir qu'une telle libéralisation donnera lieu à des engagements consolidés dans le cadre de l'OMC.

III. Perspectives d'avenir

A. Réapprendre l'art de la négociation

26. On peut dire que le Cycle de Doha a été davantage secoué par le contexte économique et politique extérieur que la plupart des cycles de négociations commerciales. Ni son point de départ – une extraordinaire période d'intégration de l'économie mondiale et d'expansion du commerce international – ni sa conclusion potentielle en pleine récession, sans doute la pire de notre mémoire vivante, n'ont joué en sa faveur. Dans l'ensemble, on a fait peu de cas de ces négociations quand elles n'ont pas été totalement ignorées dans l'économie réelle. Par ailleurs,

les membres de l'OMC n'ont pas toujours étayé leurs initiatives à Genève par de solides arguments sur les procédures et processus.

27. Plusieurs années ont été grandement gâchées alors que les négociations de Doha traversaient en douceur une période d'inclusion et d'ouverture. Il va sans dire que la « nouvelle » approche a fait pleuvoir les propositions. Les réunions participatives et ouvertes des groupes de négociations qui ont donné lieu à une multitude de débats – et facilité la participation plus active des pays en développement auparavant peu soucieux des négociations commerciales multilatérales - étaient indubitablement nécessaires. Elles n'ont toutefois pas débouché sur des accords ou contribué au programme ambitieux de ce cycle. La première tentative d'un président des négociations de faire avancer substantiellement le processus – à savoir, le document sur les modalités agricoles déposé en 2003 par le premier Président des négociations sur l'agriculture, Stuart Harbinson – a pour ainsi dire été rejetée instantanément. Si les délégations n'avaient pas fait preuve d'une telle hâte, les négociations de Doha se seraient-elles pour autant déroulées de façon sensiblement différente ? Personne ne peut l'affirmer, mais on ne sait pas vraiment si les éléments actuellement à disposition sont beaucoup plus bénéfiques (d'un point de vue offensif ou défensif) que l'initiative d'Harbinson.

28. Après le fiasco de Cancun, on n'a presque plus entendu parler d'inclusion. Le G20 s'est positionné comme un acteur permanent, avec le Brésil pour porte-parole. Les négociations étant de nouveau quasi au point mort, les incongruités internes n'avaient guère d'importance. Le groupe a eu pour principal effet l'émergence de modalités de négociation très sélectives, les réunions se tenant pour la plupart en dehors de Genève. Le G4 a fait de son mieux, puis dans son sillage, le G5, le G6 et ainsi de suite. Le processus au sein du siège de l'OMC s'est interrompu alors même que les ministres de ces fraternités très fermées se réunissaient pour résoudre leurs différends. A vrai dire, les négociations étaient à l'époque fortement soupçonnées de porter sur des résultats intéressants ces seuls membres, et non sur une entente politique susceptible de constituer la base d'un accord à Genève.

29. Quoiqu'il en soit, cela n'a pas fonctionné. Il est devenu de plus en plus évident que les présidents des groupes de négociations étaient les seules personnes habilitées à diriger les processus de l'AMNA et de l'agriculture, même à une cadence peu soutenue. Ces présidents ne se sont quasiment jamais vus soumettre des observations de la part des ministres susceptibles de faire la différence – du moins positivement. Après un contact prolongé avec eux, un des présidents a décrit les ministres du G6 comme l'un des groupes les plus dysfonctionnels jamais rencontré. Deux ambassadeurs successifs de la Nouvelle-Zélande, Tim Groser et Crawford Falconer, sont parvenus à faire avancer judicieusement les négociations grâce à une ingénieuse prise de risques et à une maîtrise de la matière dont les ministres n'ont jamais pu se targuer. C'est ce que l'on a appelé un développement des textes sur les modalités « par la base » ; en réalité, il ne s'agissait que de sentir jusqu'où on pouvait aller en agissant avec prudence, étape par étape... une espèce d'évolution par l'usure dont presque tout le monde est éternellement reconnaissant. Ce développement a duré bien trop longtemps, mais les optimistes diraient que l'accord sur l'agriculture est pour ainsi dire bouclé. Malheureusement, même si cela devait s'avérer exact – ce qui est au

mieux discutable – tant que l'AMNA, les règles et les IG continuent à jouer les trouble-fêtes, il n'a aucun sens.

B. Trop de formules ?

30. Tout ce qui a été négocié à ce stade est fragile. Ce château de cartes dont les fondations sont des formules – ainsi que des exceptions aux dites formules – est bancal. Une fois encore, les négociations de Doha sont fondamentalement différentes de celles des cycles précédents. Même le Cycle de Tokyo, où la « formule suisse » a été mise en œuvre pour la première fois, a seulement abouti après des négociations substantielles et décisives fondées sur le mécanisme demandes-offres entre les principaux protagonistes. L'allégation selon laquelle il était impossible, avec une OMC comptant 153 membres, de recourir à de telles techniques de négociation classiques dans le cadre des négociations de Doha a été acceptée sans coup férir. Aucune explication satisfaisante n'a été apportée quant aux raisons pour lesquelles ces techniques ont pu fonctionner à la conclusion du Cycle d'Uruguay – impliquant presque 100 membres du GATT (quoique sans la Chine) – et pas avec Doha. Et si ce que l'UE et les États-Unis considèrent comme de l'ambition se réduit réellement à ce que le Brésil, l'Inde et la Chine sont prêts à mettre sur la table, quelle meilleure solution pour garantir quelque chose de valable que l'offre et de la demande ?

31. L'obsession des formules a eu plusieurs répercussions. Tout le monde a été logé à la même enseigne. Il est vrai que les PMA disposent presque d'un « laissez-passer ». En revanche, les petites économies vulnérables, autres que les PMA, ont dû négocier leurs exemptions ou conditions spéciales au même titre que les membres ayant accédé récemment (MAR) et ceux ayant accédé très récemment. Même s'ils ne sont pas totalement finalisés, ces accords mettent à mal les initiatives visant à inciter la Chine à prendre de nouveaux engagements constructifs – une exigence essentielle pour les grandes économies développées. Les adhérents à des accords commerciaux régionaux entre pays en développement tels que la SACU (Union douanière d'Afrique australe) et le Mercosur ont sollicité un traitement spécial à l'instar de plusieurs pays jugeant injuste l'application de conditions uniformes basées sur le traitement spécial et différencié au regard de leurs circonstances particulières. Tous ces groupes ont des griefs ou des besoins justifiés. Toutefois, à l'issue des négociations de Doha, l'OMC sera confrontée à une différenciation entre les membres qui s'avèrera à la fois importante pour l'avenir (des précédents seront bien évidemment établis) et peut-être inutile.

C. Est-ce néanmoins encore faisable ?

32. En fin de compte, tout tient néanmoins à une seule réflexion. En dépit des lacunes quasiment fatales du programme de Doha, en dépit de l'incohérence politique du processus de négociation ces sept dernières années, en dépit d'objectifs de développement confus et pour une grande part irréalisables, est-il possible d'aboutir à un résultat en phase avec cette période perturbée de l'histoire, de nature à stimuler le commerce international tout en réfrénant les ardeurs protectionnistes qui émergent déjà ?

33. Comme pour presque tout ce qui relève de la sphère économique aujourd'hui, il s'agit pour l'essentiel d'une question d'ordre politique. Si les responsables politiques – notamment le G20 début avril 2009 – pensent sincèrement que Doha peut être une solution à la crise actuelle, ils ne devront pas simplement se contenter de publier un communiqué à cet effet. Quelles sont leurs options ? Ils peuvent tout d'abord simplement s'en tenir à la situation actuelle et demander une conclusion des négociations en se satisfaisant de l'ambition actuellement affichée ou en exigeant des objectifs plus ambitieux. Cette approche les contraindrait à admettre que les problèmes fondamentaux liés aux négociations de Doha n'ont pas été résolus et qu'ils continueront donc à limiter toute véritable bonne volonté politique. Si ce n'est pas la sauvegarde spéciale pour l'agriculture ou les initiatives sectorielles relatives à l'AMNA qui échouent, ce sera autre chose.

34. Par ailleurs, à l'occasion de sa réunion à Londres, le G20 pourrait condamner tout doucement Doha à l'oubli en l'ignorant. Cette issue semble probable. La nouvelle administration américaine est loin d'avoir pesé le pour et le contre d'un réengagement à Genève ; les élections en Inde en avril/mai empêcheront New Delhi d'être plus progressiste ; les Européens continueront à s'entre-déchirer sur les aides d'Etat aux industries et banques en déroute (sans oublier qu'une nouvelle Commission européenne - réduite – sera en place en novembre) ; et la Chine n'a besoin que d'un statu quo sur les initiatives protectionnistes prises sur ses marchés clés. Dans tous les cas, la réunion d'avril du G20 devrait se concentrer sur une réforme du système financier international et non sur le commerce.

35. Il reste par conséquent une troisième option : un résultat simplifié susceptible d'envoyer un message politique crédible aux marchés sans contraindre les gouvernements à défendre l'indéfendable pour le moment devant des publics et des parlements sceptiques. Chaque chef d'Etat du G20 devra déterminer ce qu'il est prêt à concéder pour dégager un accord. Cela reviendra probablement à supprimer des objectifs de négociation et non à en ajouter. Est-ce vraiment une priorité d'établir de nouvelles règles sur les IG à l'heure actuelle ? Pourrions-nous nous passer de dispositions abouties sur la « réduction à zéro » dans l'accord antidumping ? Ne pourrions-nous pas reconnaître que ce qui est actuellement sur la table en ce qui concerne le soutien interne aux agriculteurs est le meilleur résultat possible ? La Chine et l'Inde peuvent-elles réellement prendre de nouvelles initiatives de libéralisation alors que les répercussions de la récession menacent d'effriter la stabilité sociale ? En ces temps de fortes pressions protectionnistes, ne vaudrait-il pas mieux tout faire pour ramener les tarifs consolidés au niveau des droits appliqués ? L'accord sur les subventions à la pêche est-il réellement important alors même que les gouvernements des pays développés du monde entier arrosent d'argent les secteurs en difficulté de leur économie ? Le moment est-il bien choisi pour chercher de nouvelles opportunités en matière de services financiers et autres ?

36. Autrement dit, ne serait-il pas préférable de revoir les objectifs à la baisse, bien qu'ils aient déjà été réduits, afin de retirer quelque chose au moins de Doha ? Cela ne sera pas simple. Toutefois, bon nombre de demandes et d'attentes sont irréalisables – dans la plupart des cas d'ailleurs. S'y tenir pourrait faire couler les négociations de Doha et l'OMC.

D. Un bond en avant vers un résultat rapidement réalisable et pertinent

37. Comment y parvenir ? Tout d'abord, les négociateurs et leurs conseillers devront se faire à l'idée qu'ils ne seront pas en mesure de concrétiser tous les objectifs pour lesquels ils se sont longtemps battus. Ensuite, le Directeur général ou certaines autres tierces parties neutres et respectées auraient pour mandat de produire un projet d'acte final complet, en élaguant tout ce qui n'a pas une valeur immédiate pour une reprise économique mondiale et en ôtant les complexités inutiles des textes sur les modalités agricoles et de l'AMNA. Cela reviendra à accorder un laissez-passer aux pays en développement pour remplacer la majeure partie du traitement spécial et différencié. Dans le meilleur des cas, les principaux acteurs du commerce international disposeront ainsi de quelque six mois de négociations bilatérales fondées sur les demandes-offres sur l'accès au marché l'accès.

38. Les dix dernières années de l'OMC permettent de penser qu'il s'agit désormais du résultat optimal du Programme de travail de Doha. Peut-être est-il décevant aux yeux des enthousiastes engagés (ou de ceux qui cherchent à éviter un accord à tout prix), mais il permettra à l'OMC de survivre et de retrouver en fin de compte son statut de lieu par excellence pour des coopérations et des négociations multilatérales pertinentes en matière de commerce.

39. Le risque est réel que Doha soit le premier cycle commercial de l'ère du GATT/de l'OMC voué à l'échec. Un tel échec serait normalement regrettable, mais pas délétère pour le commerce international. Compte tenu de la crise économique actuelle, cela rendrait la situation d'autant plus dangereuse. Toutefois, pour aboutir même à une conclusion partiellement réussie, les gouvernements devront parvenir à extirper leurs négociateurs du cul-de-sac dans lequel ils se sont fourrés depuis des années. Des avancées progressives sans fin sur les textes relatifs aux modalités ne suffiront pas. Il faut faire un bond en avant pour aboutir à une nouvelle conception du cycle, et rapidement.

Acronymes

ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AMNA	Accès aux marchés pour les produits non agricoles
AMI	Accord multilatéral sur l'investissement
ATI	Accord sur les technologies de l'information
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
MAR	membres ayant accédé récemment
MIC	mesures concernant les investissements et liées au commerce
MRD	Mémorandum d'accord sur le règlement des différends
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OTC	Obstacles techniques au commerce
PAC	Politique agricole commune
PDG	Président directeur général
PMA	pays les moins avancés
SACU	Union douanière d'Afrique australe
SPS	mesures sanitaires et phytosanitaires
UE	Union européenne
USTR	Représentant des Etats-Unis pour les questions commerciales