

12 Le déroulement du Cycle de Doha

Je vis aussi Tantale, en proie à ses tourments. Il était dans un lac, debout, et l'eau montait lui toucher le menton; mais toujours assoiffé, il ne pouvait rien boire; chaque fois que, penché, le vieillard espérait déjà prendre de l'eau, il voyait disparaître en un gouffre le lac et paraître à ses pieds le sol de noir limon, desséché par un dieu. Des arbres à panache, au-dessus de sa tête, poiriers et grenadiers et pommiers aux fruits d'or, laissaient pendre leurs fruits; et puissants oliviers et figuiers domestiques; à peine le vieillard faisait-il un effort pour y porter la main: le vent les emportait jusqu'aux sombres nuées.

Homère
L'Odyssée (chant XI)
Traduction de Victor Bérard (1924)

Introduction

Le mythe de Tantale évoque les épreuves subies par les négociateurs du Cycle de Doha qui ne connaissent depuis 2001 qu'une longue série d'espoirs déçus. Plus d'une fois, l'accord leur a semblé à portée de main, mais a été cruellement écarté. Et, tout comme les fruits que Tantale voulait saisir sans jamais y arriver, rien n'aura été plus tentant et plus frustrant pour les négociateurs que les perspectives de libéralisation du commerce des produits agricoles.

Ces négociations se sont jouées à plusieurs niveaux. En filant la métaphore de l'eau, on pourrait comparer les négociations commerciales à la navigation de navires sur un fleuve ou un canal. Selon la nature du cours d'eau, la navigation peut se faire à un ou deux niveaux. Le canal de Suez se trouve au niveau de la mer sur toute sa longueur, de sorte que le navire qui s'y engage à une extrémité peut atteindre directement l'autre extrémité sans aide ni obstacle. De même, certaines des questions abordées à Genève ont assez peu de visibilité politique et peuvent être traitées presque intégralement par les missions diplomatiques, sans nécessiter plus que des directives courantes et le feu vert des capitales. En revanche, des passages comme le canal de Panama sont beaucoup plus difficiles et obligent les navires à passer par des écluses pour franchir les dénivelés entre les différentes sections du canal. De même, certaines négociations commerciales requièrent l'intervention périodique des ministres, qui ont principalement pour tâche de faire avancer les discussions au-delà des points décisifs sur lesquels achoppent les ambassadeurs et les autres représentants à Genève.¹ Les ambassadeurs peuvent mener les négociations tant qu'ils

n'ont pas besoin de demander aux ministres de les sortir de l'impasse et de relever ou abaisser leur niveau d'ambition. Comme dans le canal de Panama, les principales écluses, dans un cycle de négociations, se trouvent au début et à la fin ; un cycle ne peut pas être lancé sans une décision des ministres sur sa forme globale, et il ne peut pas être achevé sans leur accord sur les conditions finales. Les négociateurs préféreraient peut-être que l'action des ministres soit limitée à ces deux tâches, mais en général, un cycle nécessite leur intervention à différents stades du processus, lors des conférences ministérielles bisannuelles ou dans le cadre de miniréunions ministérielles. La difficulté d'une négociation se mesure au nombre de fois que les ministres sont appelés à la rescousse pour lever les obstacles importants. Un cycle qui ressemblerait au Mississippi, avec ses 27 écluses entre sa source dans le Minnesota et son estuaire à la Nouvelle-Orléans, solliciterait trop les ministres et risquerait de rendre leur participation plus hasardeuse qu'utile pour la navigation.

Cette distinction de niveau n'a rien d'absolu et les lignes de partage sont parfois floues. Les ambassadeurs sont normalement présents quand les ministres se réunissent, surtout si ces réunions se tiennent à Genève. À l'ère des communications modernes, les ministres regardent la plupart du temps, si l'on peut dire, par-dessus l'épaule des ambassadeurs. Il serait erroné de penser que les ambassadeurs ne peuvent faire avancer une négociation qu'à petits pas. Il arrive qu'ils réalisent des percées importantes, tant par la rédaction d'un texte que par le regroupement de textes multiples en un ensemble plus vaste. De même, il arrive parfois que les ministres s'occupent des accords à un niveau très détaillé. Il est toutefois souhaitable, en règle générale, comme le montrent les événements évoqués au chapitre 11, de maintenir une division du travail telle que les ambassadeurs s'occupent des détails, et les ministres n'interviennent que s'il y a un nombre raisonnable de décisions à prendre et de compromis à faire.

Pour être complète, l'histoire du Cycle de Doha devrait rendre compte de manière exhaustive de toutes les questions et de tous les événements à ces deux niveaux. Cet objectif est trop ambitieux pour le présent ouvrage. Pour rendre véritablement justice aux négociations tenues à Genève, il faudrait consacrer un chapitre à chacun des sujets sur la table des discussions, en présentant en détail les propositions concurrentes et l'évolution des textes des présidents. L'espace ne nous permet pas de le faire. Le temps non plus : au moment où nous écrivons, l'état du Cycle de Doha est incertain, ni très actif, ni catégoriquement mort, et seul le temps nous donnera le recul nécessaire pour identifier les événements et les questions clés qui auront conduit à son dénouement, quel qu'il soit. Faute d'avoir ce recul, nous nous efforçons ici de rendre compte de manière équilibrée de ce qui se passe au niveau des ambassadeurs et au niveau des ministres.

La première partie de ce chapitre passe en revue l'évolution des textes négociés à Genève concernant les marchandises et les services, mais l'analyse s'arrêtera plus longuement sur le contenu des textes entre 2008 et 2012 que sur les étapes de leur élaboration. La seconde partie du chapitre traite des activités menées au niveau ministériel. En fonction des réunions prises en compte, les ministres du commerce se sont réunis jusqu'à 32 fois entre 2001

et 2012.² L'analyse met l'accent sur deux moments particulièrement importants où les ministres ont été appelés à intervenir. Le premier est la Conférence ministérielle organisée pour faire un examen à mi-parcours (Cancún, 2003), qui a tourné à la débâcle, et le second est une miniréunion ministérielle digne de Tantale (Genève, 2008), où un accord était incroyablement proche mais s'est de nouveau évanoui au dernier moment. Pendant cette période, les ministres se sont réunis à plusieurs autres occasions, notamment lors des conférences ministérielles à part entière tenues à Hong Kong, Chine (2005) et à Genève (2009 et 2011), et lors de plusieurs miniréunions ministérielles plus ou moins formelles, où le niveau de participation était variable. Dans un souci de clarté, ces réunions ne sont pas étudiées en détail ici. La Conférence ministérielle de Hong Kong a eu deux résultats très importants : premièrement, elle a relancé les négociations après Cancún et, deuxièmement, elle a permis de nouvelles avancées dans l'élaboration des textes. Toutefois, ce qui a été accompli à cet égard s'inscrit en grande partie dans le prolongement des négociations de Genève dont il est question dans la première partie de ce chapitre, et ne fait donc pas l'objet d'une analyse détaillée distincte. Pour ce qui est des autres réunions ministérielles, leurs résultats sur d'autres points sont étudiés ailleurs dans cet ouvrage.

Outre l'examen du déroulement des négociations au niveau des ambassadeurs et des ministres, il est important de replacer ces négociations dans le contexte mondial plus large. Le Cycle d'Uruguay a déjà montré comment des actes de haute politique en matière de guerre, de paix et de diplomatie pouvaient influencer les ambitions de la basse politique du commerce. Ces négociations ont démarré à la fin de la guerre froide et se sont achevées lorsque la Chine et les États de l'ancienne Union soviétique ont demandé à devenir membres de la nouvelle OMC. Dans le cas du Cycle de Doha, en revanche, la situation mondiale semble avoir plutôt compliqué la conduite des négociations. Le tournant pour bon nombre des événements évoqués ci-après est l'année 2003. Pendant les deux premières années des négociations, les échéances avaient difficilement été respectées, mais ces retards n'avaient rien d'inhabituel pour le système commercial. En septembre 2003, la Conférence ministérielle de Cancún a été un échec beaucoup plus grave dont les négociations ne se sont jamais complètement remises. Il serait excessif de dire que l'issue de la Conférence de Cancún et le déroulement du Cycle après cela peuvent être imputés aux problèmes plus généraux affectant les relations entre les principaux acteurs, mais il est clair que ces problèmes n'ont pas facilité les choses.

Alors qu'au lendemain des attentats du 11 septembre, il régnait un sentiment de solidarité mondiale contre le terrorisme qui a peut-être facilité (dans une mesure discutable) le lancement du nouveau cycle de négociations, l'année 2003 a été marquée par de nouvelles divisions et par la rupture d'alliances auparavant solides. La brèche a été ouverte par le débat acrimonieux qui a eu lieu au Conseil de sécurité de l'ONU avant l'invasion de l'Iraq en mars. Parmi les 31 membres de la coalition des volontaires menée par les États-Unis, il y avait plus d'anciens membres du Pacte de Varsovie que de membres originels de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, ainsi que plusieurs pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Après Cancún, quand les États-Unis ont intensifié la négociation d'accords de libre-échange (ALE), la coalition comptait aussi parmi ses membres plusieurs nouveaux partenaires de

négociation des États-Unis. En juin 2003, le Brésil a organisé une réunion avec l'Inde et l'Afrique du Sud qui a prélué à la formation du Groupe des 20 (G-20) à l'OMC et, en dehors du cadre de la politique commerciale, à la création des BRICS (Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud). Bien que ce dernier groupe ne fonctionne pas à l'OMC, sa formation a été emblématique des nouveaux alignements apparus dans l'après-guerre froide. Comme d'autres membres influents du système commercial, ces pays ont montré à plusieurs reprises qu'ils étaient prêts à subordonner leurs intérêts commerciaux à leurs objectifs dans d'autres domaines.

Il faut aussi tenir compte des changements intervenus à la tête de l'OMC et dans ses États Membres pendant le Cycle. Entre 2001 et 2012, il y a eu trois directeurs généraux à l'OMC, quatre ministres du commerce au Brésil, en Chine et aux États-Unis, six commissaires au commerce dans l'UE, neuf ministres du commerce au Japon, et de nombreux changements de gouvernement dans les pays Membres de l'OMC, petits ou grands. Plusieurs de ces postes, dont celui du directeur général de l'OMC, auront encore changé de mains en 2013. Les optimistes diront que tout remaniement dans la composition des principaux acteurs est l'occasion de redynamiser les négociations, mais les esprits réalistes noteront que certains des ministres arrivés après 2003 semblaient accorder une priorité moins grande à la conclusion du Cycle que les ministres qui avaient tant investi dans son lancement.

Les négociations à Genève

Cette section examine l'évolution des principaux textes de négociation du Cycle de Doha, qui consistent en « projets de texte du président ». Pour quelques-uns des sujets abordés ci-après, nous examinerons l'évolution des textes au fil du temps, notamment dans le cas des négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA), les trois piliers du commerce des produits agricoles et le commerce des services. Les négociations à l'OMC couvrent maintenant beaucoup d'autres questions que l'accès aux marchés, mais les sujets qui ont été au cœur du Cycle d'Uruguay reçoivent toujours une grande attention au niveau ministériel. Pour les autres textes, l'analyse porte essentiellement sur leur contenu jusqu'à la fin de 2008. Certains ont été modifiés depuis, mais ces changements sont généralement mineurs. Faute de place, nous n'examinerons pas en détail les étapes de l'élaboration de ces textes encore incomplets pendant la période de 2001 à 2008.

L'analyse faite dans cette section est donc plus thématique que chronologique. Les principaux événements qui ont influé sur le contenu des textes sont résumés dans le tableau 12.1, y compris les trois réunions ministérielles qui seront examinées plus longuement dans la seconde partie du chapitre. Il s'agit avant tout de jeter les bases de cet examen en indiquant les principales décisions que les ministres ont été appelés à prendre sur ces sujets.³

Tableau 12.1 Faits saillants du Cycle de Doha

14 novembre 2001	Lancement du Cycle par la Déclaration ministérielle de Doha.
1 ^{er} février 2002	Le Comité des négociations commerciales (CNC) parvient à un accord sur l'organisation des négociations ; les présidents des groupes de négociation sont désignés deux semaines plus tard.
31 mars 2003	Les Membres ne respectent pas les échéances dans les négociations sur l'agriculture et sur les services.
13 août 2003	La Communauté européenne et les États-Unis présentent un texte conjoint sur l'agriculture qui est tout de suite vivement critiqué par d'autres pays exportateurs de produits agricoles.
Août 2003	Le G-20 se constitue en opposition à la proposition conjointe CE-États-Unis sur l'agriculture.
10-14 septembre 2003	À Cancún, la quatrième Conférence ministérielle se solde par un échec, l'agriculture et les questions de Singapour étant les sujets les plus controversés.
2 août 2004	L'« ensemble de résultats de juillet » constitue un cadre partiel pour la conclusion du Cycle.
1 ^{er} janvier 2005	L'échéance initiale pour l'achèvement du Cycle n'est pas respectée.
13-18 décembre 2005	La sixième Conférence ministérielle, tenue à Hong Kong, aboutit à un accord sur l'élimination des subventions à l'exportation de produits agricoles, mais les autres questions agricoles sont bloquées.
30 avril 2006	Les négociateurs ne respectent pas les délais fixés à Hong Kong pour l'AMNA et l'agriculture.
24 juillet 2006	Le Directeur général, Pascal Lamy, suspend les négociations après l'échec d'une tentative du G-6 pour sortir de l'impasse sur l'agriculture.
31 janvier 2007	M. Lamy appelle à la reprise complète des négociations lors d'une réunion du CNC.
12 avril 2007	Le G-4 engage des discussions à Dehli sur les priorités concrètes et les questions sensibles.
21 juin 2007	Le processus du G-4 capote à une réunion à Potsdam.
8 février 2008	Les présidents des groupes de négociation sur l'AMNA et sur l'agriculture présentent des projets de textes révisés.
21-29 juillet 2008	Une miniréunion ministérielle tenue à Genève est sur le point de faire aboutir le Cycle, mais échoue à cause d'un désaccord entre les ministres de l'Inde et des États-Unis sur une sauvegarde pour l'agriculture et sur d'autres questions.
6 décembre 2008	Les présidents des groupes de négociation présentent des projets de textes révisés.
21 avril 2011	Les présidents des groupes de négociation présentent des rapports de situation.

Accès aux marchés pour les produits non agricoles

Dans un cycle de négociations, les négociations sur l'accès aux marchés, qu'il s'agisse de l'AMNA, des produits agricoles ou des services, se résument à un processus en trois étapes. La première étape est la préparation et le lancement du Cycle. Comme on l'a vu au chapitre 11, la Déclaration ministérielle qui en résulte indique les questions qui doivent être négociées et définit à grands traits les objectifs des négociations, ce que les Membres devront faire pour les atteindre et à quelle échéance les résultats sont attendus (avec quelques étapes intermédiaires). La deuxième étape consiste à élaborer les modalités, ou les principales formules et les principes à appliquer, par exemple pour réduire ou pour éliminer les droits de douane sur certains produits. Comme on l'a vu au chapitre 9, les modalités consistent principalement, pour les marchandises, en formules mathématiques qui sont modifiées avec différents types d'exceptions ou de flexibilités. La troisième étape est l'établissement des listes ; les modalités sont alors appliquées

ligne par ligne et Membre par Membre pour établir précisément les listes d'engagements concernant les marchandises et les services. L'établissement des listes est en partie un exercice technique, mais c'est aussi le prolongement des négociations. Les négociations du Cycle de Doha sur l'accès aux marchés menées jusqu'en 2012 se sont enlisées au milieu de ce processus, arrivant presque à un accord sur les modalités sans jamais passer à l'étape de l'établissement des listes d'engagement.

Les droits de douane sur les marchandises, et notamment sur les produits non agricoles, sont la question autour de laquelle le système commercial multilatéral s'est construit à l'origine. C'est un domaine où semble s'appliquer le paradoxe de Zénon. Au V^e siècle avant J.-C., Zénon d'Élée a affirmé que, pour qu'une chose aille d'un point A à un point B, elle doit d'abord parcourir la moitié de cette distance (disons jusqu'au point A1) et elle doit également parcourir la moitié de la distance A1,⁴ et ainsi de suite à l'infini puisqu'il y a une infinité de points intermédiaires qu'il faut franchir pour arriver à la destination finale, et si Zénon a raison, ce point n'est jamais atteint. Même si le paradoxe de Zénon est une boutade philosophique, ses modestes fractions de distance de grandeur décroissante dépassent ce qui a été accompli dans les séries successives de négociation de réduction tarifaire. Jamais, dans aucun cycle, les négociateurs du GATT n'ont obtenu des réductions de droits atteignant 50%. Ces réductions ont été faites non pas par rapport aux valeurs initiales, mais par rapport à ce que les négociateurs avaient obtenu dans le cycle précédent, de sorte que, toutes choses étant égales par ailleurs, le pourcentage de réduction obtenu dans le cadre du Cycle d'Uruguay représente une avancée bien moindre qu'une réduction du même pourcentage dans le cadre des négociations de Genève de 1947. Ce n'est pas la géométrie philosophique, mais l'économie politique, qui explique ces gains modestes, car pratiquement tous les pays ont de puissants intérêts à protéger dans les négociations sur l'accès aux marchés. Chaque cycle de négociation a permis de réduire ou d'éliminer des droits sur de nombreux produits, mais certains produits sont restés protégés, parfois par des crêtes tarifaires bien supérieures à la moyenne des droits du pays. Les crêtes se concentrent souvent dans le secteur agricole, mais on en trouve aussi dans certains secteurs industriels à forte intensité de main-d'œuvre dans les pays développés et dans les industries naissantes des pays en développement.

La gageure, dans les négociations de Doha sur l'AMNA, était de ne pas échouer une fois encore à réduire de moitié la distance entre les droits restants et zéro. Cet objectif est difficile à atteindre si plusieurs participants aux négociations, voire la majorité d'entre eux, privilégient l'objectif défensif, consistant à éviter une réduction substantielle de leurs droits appliqués, plus que l'intérêt offensif consistant à obtenir une réduction des droits appliqués de leurs partenaires commerciaux. Les négociations sur l'AMNA ont eu pour point de départ les consolidations tarifaires que l'OMC a héritées du Cycle d'Uruguay, modifiées par quelques négociations sectorielles après 1995. La Déclaration ministérielle prescrivait en effet des négociations visant, « selon des modalités à convenir, à réduire ou, selon qu'il sera approprié, à éliminer les droits de douane, y compris à réduire ou éliminer les crêtes tarifaires, les droits élevés et la progressivité des droits, ainsi que les obstacles non tarifaires, en particulier pour les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement ». Toujours selon la déclaration, « [l]a gamme de produits visés sera complète et sans exclusion *a priori* »,

et « [l]es négociations tiendront pleinement compte des besoins et intérêts spéciaux des pays en développement et pays les moins avancés participants, y compris au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale pour ce qui est des engagements de réduction ». À la différence des négociations sur l'agriculture et sur les services, pour lesquelles la Déclaration ministérielle fixait des échéances concordantes pour les étapes initiales (voir ci-dessous), pour l'AMNA, les ministres n'ont pas précisé quand les modalités devaient être arrêtées. Toutefois, comme les ministres avaient décidé que l'ensemble du Cycle devait être achevé au début de 2005, il aurait fallu que les négociations atteignent le stade de l'établissement des listes au plus tard au début de 2004.

Les modalités proposées

Les négociations sur les modalités ont commencé en 2002, quand les Membres ont proposé diverses formules qui pourraient être appliquées. Les seuls Membres qui ont présenté des formules clairement définies au début des négociations étaient la Chine, la Communauté européenne, les États-Unis, l'Inde, le Japon, et la République de Corée. Très différentes dans les détails, ces propositions avaient néanmoins certaines caractéristiques communes. Le Secrétariat de l'OMC les a résumées comme suit :⁵

- Toutes les propositions donnent lieu à une réduction proportionnellement plus forte des taux élevés que des taux bas. Certaines comprennent une augmentation continue des taux de réduction alors que d'autres prévoient des seuils au-delà desquels des taux de réduction plus élevés s'appliquent. Ces résultats sont obtenus au moyen de spécifications différentes ;
- Toutes les propositions ont des effets similaires pour les niveaux de droits élevés, mais leur incidence en chiffres absolus diffère du fait que les paramètres sont différents ;
- Certaines propositions tiennent compte de la diversité des profils des Membres grâce à un élément explicite, dans la conception fonctionnelle de la formule, concernant le niveau actuel des taux de base ;
- Le traitement des taux de droits faibles diffère sensiblement selon les propositions.

D'après les projections de Laird *et al.* (2003) concernant les effets que ces différentes propositions auraient sur les droits appliqués, celle des États-Unis était la plus ambitieuse, à la fois pour les pays développés et pour les pays en développement, les propositions les moins ambitieuses étant celle de la Corée (pour les pays développés) et celle de l'Inde (pour les pays en développement). Les propositions peuvent être classées en trois paires de type à peu près comparable.

La Chine et la Communauté européenne ont chacune proposé une variante de la formule suisse, moins ambitieuse que la formule dans le cas de la proposition chinoise (prévoyant une application différenciée en fonction des droits moyens des pays) et plus ambitieuse dans le cas de la proposition de la CE⁶ (qui prévoyait un « mécanisme de compression » pour les crêtes tarifaires). Les propositions de l'Inde et de la Corée, fondées chacune sur des réductions linéaires, se distinguaient par des niveaux d'ambition différents : l'Inde proposait un niveau de

réduction pour les pays en développement équivalant à deux tiers de celui des pays développés, tandis que la proposition coréenne combinait des réductions linéaires et des réductions minimales par ligne tarifaire. Cette dernière approche visait à réduire de 40 % le taux de droit moyen pondéré par les échanges, tous les droits consolidés étant abaissés d'au moins 20 %.

Les propositions présentées par le Japon et par les États-Unis étaient toutes deux éclectiques. L'approche « hybride » du Japon prévoyait un objectif de taux de droit moyen variable en fonction du niveau de développement de chaque Membre de l'OMC. La proposition des États-Unis⁷ était très ambitieuse et prévoyait l'élimination en deux phases de tous les droits sur tous les produits importés par toutes les parties. Dans la première phase (qui irait de 2005 à 2010), les droits seraient éliminés sur tous les produits alors soumis à des taux *ad valorem* de 5 % ou moins. Une formule suisse avec un coefficient de huit serait appliquée à tous les autres produits ; comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 9, cela signifiait qu'un droit maximal de 8 % serait imposé à la fin de la période et que la plupart des produits seraient soumis à des droits sensiblement inférieurs à 8 %. Pendant cette première phase, par ailleurs, les droits seraient également éliminés dans plusieurs secteurs spécifiques (à l'exclusion des textiles et vêtements). Dans la seconde phase (2010-2015), tous les droits restants seraient complètement éliminés par des réductions linéaires.

Le Président du Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, Pierre-Louis Girard (Suisse), a proposé, quant à lui, une formule qui s'appliquerait en fonction des caractéristiques des pays.⁸ L'élément principal de sa proposition était une formule suisse dans laquelle le coefficient maximal serait égal à la moyenne simple des droits d'un pays multipliée par un facteur commun à négocier. Comme les propositions chinoise et japonaise, cette approche devait produire des réductions moins ambitieuses pour les pays qui étaient moins développés ou qui avaient des droits moyens plus élevés (ce qui revient souvent au même).

Plusieurs groupes de pays en développement ont présenté des propositions pour l'AMNA comportant non pas des formules mais des flexibilités pouvant modifier l'application des formules. La composition de trois de ces groupes est indiquée dans le tableau 3.3. Les membres du Groupe AMNA-11, comme l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde, craignaient que, si des coefficients ambitieux étaient intégrés dans les formules, cela les oblige à réduire leurs droits consolidés plus fortement que les pays riches, en violation du mandat de Doha prévoyant une « réciprocité qui ne soit pas totale » dans les engagements de réduction. Les autres pays en développement se sont ralliés soit au Groupe des petites économies vulnérables (PEV), soit au Groupe des pays visés au paragraphe 6, qui cherchaient tous deux à obtenir davantage de flexibilités pour les pays pauvres.

Les Membres ont commencé à négocier sur une approche convenue, une fois ces modalités sur la table. Le Canada, la Communauté européenne et les États-Unis ont fait un pas important dans cette direction en présentant une proposition conjointe pour les négociations sur l'AMNA juste avant la Conférence ministérielle de Cancún. Ces trois Membres ont proposé une « formule d'harmonisation simple, ambitieuse, appliquée ligne par ligne (par exemple la

formule suisse), avec un coefficient unique». Le coefficient n'était pas précisé. La proposition prévoyait aussi des « initiatives sectorielles ... en particulier pour les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement ». Elle suggérait, par exemple, « l'harmonisation ou l'élimination pour les textiles et les vêtements ». ⁹ Plusieurs éléments de cette proposition anticipaient le projet de modalités qui allait être élaboré dans les années suivantes.

Malgré toutes les discussions sur des variantes parfois exotiques des formules de réduction, les négociations sur l'AMNA ont lentement avancé vers un consensus sur l'idée que la principale modalité serait la fameuse formule suisse. Les textes ont évolué dans ce sens, depuis la Déclaration ministérielle de Cancún de 2003, qui n'avait pas été adoptée, jusqu'à l'ensemble de résultats de juillet 2004, puis au cadre de Hong Kong de 2005. Trois grandes questions se sont alors posées, ainsi que plusieurs questions subsidiaires. ¹⁰ Premièrement, quel coefficient de réduction (le coefficient *a*, expliqué au chapitre 9) serait intégré dans la formule? Deuxièmement, ce coefficient *a* et d'autres éléments de la formule seraient-ils différents pour les pays développés et pour les pays en développement et, le cas échéant, dans quelle mesure? Troisièmement, quelles catégories de produits ou de Membres pourraient faire l'objet de réductions moins ambitieuses (par exemple grâce à des exemptions ou d'autres flexibilités) ou de réductions plus ambitieuses (par exemple dans le cadre de négociations séparées zéro pour zéro).

Le document Rev.3

Il a fallu deux années de plus pour que les réponses à ces questions soient suffisamment solides pour prendre corps dans une série évolutive de projets de textes du président. Après un premier document sur les modalités en date du 17 juillet 2007, le Président Don Stephenson (Canada) a fait paraître, le 8 février 2008, un document de 60 pages (document de l'OMC TN/MA/W/103) qui est devenu, après trois révisions, la version de 126 pages du 6 décembre 2008 (document de l'OMC TN/MA/W/103/Rev.3). Chaque nouvelle version dans cette série représentait un progrès vers une plus grande spécificité par rapport à la version précédente, mais la dernière version contenait encore jusqu'à trois passages entre crochets par page. Pour plus de simplicité, nous passerons sur les versions intermédiaires du texte pour nous intéresser aux principaux éléments du document couramment appelé Rev.3. Cette version contient des éléments qui ont été affinés pendant ou après la miniréunion ministérielle décisive de juillet 2008, dont il sera question plus loin dans ce chapitre, mais elle reflète, dans ses grandes lignes, ce qui a été négocié à cette réunion de haut niveau.

Le document Rev.3 est fondé sur une formule suisse assortie de coefficients distincts pour les pays développés et pour les pays en développement. Le coefficient *a* pour les pays développés serait de 8, comme l'avaient proposé les États-Unis, et les pays en développement auraient le choix entre plusieurs options prévoyant un coefficient de 20, 22 ou 25. Ils pourraient choisir entre ces coefficients et bénéficieraient de flexibilités accrues s'ils optaient pour les coefficients les plus faibles. ¹¹ Les réductions tarifaires seraient effectuées progressivement sur une période de cinq ans pour les pays développés et de dix ans pour les pays en développement. Le

document contient une clause anticoncentration visant à empêcher les Membres d'exclure des secteurs entiers des réductions tarifaires. Il prévoit que la formule de réduction tarifaire doit s'appliquer intégralement à au moins 20% des lignes tarifaires ou à 9% de la valeur des importations, pour chaque chapitre du tarif douanier. Cette disposition répond aux préoccupations exprimées par la Communauté européenne et les États-Unis et elle a été insérée malgré l'opposition de pays en développement comme l'Argentine, la Chine et l'Inde.

Selon le document Rev.3, de nombreux Membres bénéficieraient d'un traitement spécial allant d'un léger ajustement des flexibilités normales à des exemptions pures et simples. Certaines de ces dispositions concernent des grandes catégories de Membres, tandis que d'autres précisent le ou les Membre(s) pouvant en bénéficier. Les pays les moins avancés (PMA) seraient entièrement exemptés des réductions tarifaires. Le projet contient aussi des dispositions spéciales pour les PEV et une dizaine de pays en développement ayant des niveaux de consolidation peu élevés. Les économies en développement pauvres (autres que les PMA) seraient toutefois tenues d'augmenter le nombre de consolidations et de réduire la dilution dans leurs listes tarifaires. Le traitement de l'érosion tarifaire dans le document Rev.3 est particulièrement délicat. D'un côté, il vise à limiter l'érosion des préférences tarifaires en ralentissant la diminution progressive des droits sur certains produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays bénéficiant d'un accès préférentiel aux marchés des pays développés. De l'autre, ces ajustements sont eux-mêmes ajustés par l'accélération, sur une base préférentielle, de la réduction des droits sur ces mêmes produits lorsqu'ils sont importés de cinq pays touchés d'une manière disproportionnée par les préférences accordées aux autres pays en développement.¹² Ces cinq « pays touchés d'une manière disproportionnée » se trouvent tous en Asie et comprennent trois PMA (Bangladesh, Cambodge et Népal) et deux autres pays (Pakistan et Sri Lanka). Les Membres ayant accédé récemment (MAR) ont demandé des dispositions tenant compte du fait que leurs engagements tarifaires étaient plus récents que ceux des Membres originels de l'OMC. Le document Rev.3 prévoyait l'exemption de onze MAR des nouvelles réductions tarifaires.¹³ Il prévoyait aussi de laisser à la Chine, à la Croatie et au Taipei chinois trois années de plus pour mettre en œuvre leurs engagements AMNA, et Oman ne serait pas tenu de réduire les droits consolidés au-dessous de 5% après application des modalités. D'autres dispositions du projet prévoyaient (sous réserve de l'adoption du texte entre crochets) un traitement spécial, sous une forme ou une autre, pour l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Botswana, le Brésil, l'État plurinational de Bolivie, les Fidji, le Gabon, le Lesotho, la Namibie, le Paraguay, la République bolivarienne du Venezuela, le Swaziland, les membres de l'Union douanière de l'Afrique australe et l'Uruguay.

Le document Rev.3 soulignait la nécessité d'approfondir les négociations sectorielles, dans lesquelles certains Membres envisageaient des réductions plus importantes, voire des accords zéro pour zéro. Les 14 secteurs dans lesquels des réductions plus importantes étaient envisagées étaient les suivants : automobiles et parties d'automobiles ; bicyclettes et parties de bicyclettes ; produits chimiques ; produits électroniques/électriques ; poissons et produits à base de poissons ; produits forestiers ; pierres gemmes et articles de bijouterie ou de joaillerie ; matières premières ; articles de sport ; soins de santé ; dispositifs pharmaceutiques et médicaux ; outils à main ; jouets ; textiles, vêtements et chaussures ; et

machines industrielles. La participation à l'initiative sectorielle devait être facultative, mais certains Membres voulaient que d'autres y participent afin d'équilibrer le niveau d'ambition global. Les initiatives sectorielles nécessitent la participation d'une « masse critique » de Membres pour pouvoir être adoptées.

Le projet comporte aussi, en annexe, une compilation non sélective de propositions concernant le traitement des obstacles non tarifaires.

Biens et services environnementaux

La Déclaration ministérielle de 2001 demandait qu'une attention particulière soit accordée à une catégorie non définie, appelée « biens et services environnementaux ». Sans préciser quels types de biens et de services entrent dans cette catégorie, le paragraphe 31 iii) prévoyait « la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux ».

Le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC réuni en session extraordinaire n'est pas encore convenu, à l'heure où ce texte est écrit, de ce qui doit être inclus dans la définition des « biens environnementaux ». Plusieurs Membres lui ont soumis des propositions pour l'établissement d'une liste, recensant au total 480 produits. Les biens cités entrent dans diverses catégories environnementales, comme la lutte contre la pollution de l'air, les énergies renouvelables, la gestion des déchets et le traitement de l'eau et des eaux usées. Certains de ces produits sont importants aussi pour l'atténuation des effets du changement climatique ; il s'agit notamment des produits qui génèrent des énergies renouvelables, comme les turbines éoliennes et hydrauliques ou les chauffe-eau solaires. Les Membres, principalement des pays développés, qui ont constitué le groupe des Amis des biens environnementaux¹⁴ ont négocié entre eux pour présenter, au début de 2007, une proposition conjointe consolidée,¹⁵ ramenant la liste des produits à 153. À la fin de 2011, les Membres avaient présenté 6 listes de biens environnementaux couvrant 411 lignes tarifaires au niveau des positions à 6 chiffres. Cette année-là, le président des négociations a indiqué que « plusieurs difficultés techniques subsistaient » et que les délégations et leurs experts devaient poursuivre leurs travaux.¹⁶

Comme le commerce des services, c'est un domaine où l'absence de consensus multilatéral conduit certains Membres à envisager d'autres approches de la négociation. À la septième Conférence ministérielle en 2009, l'Australie, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande, le Qatar et l'Union européenne ont proposé d'engager des négociations pour libéraliser le commerce des biens et services « verts » en dehors du cadre du Cycle de Doha. La question est aussi examinée au sein du Forum de coopération économique Asie-Pacifique.

Agriculture : les trois piliers

Les négociations sur l'agriculture sont plus compliquées que les négociations sur l'AMNA, et ce pour deux raisons. L'une est la plus grande sensibilité politique et sociale de l'agriculture dans la plupart des États Membres. Cela amène les négociateurs à adopter une approche

plus prudente, à proposer des formules qui risquent moins d'entraîner des réformes importantes et à chercher un plus large éventail d'exceptions et de traitements spéciaux. Ce qui distingue aussi l'agriculture de l'AMNA, c'est qu'il y est question de trois types d'engagement, appelés les trois « piliers ». Les Membres se sont engagés, dans la Déclaration ministérielle de Doha, à mener des négociations globales portant sur chacun des trois piliers : « améliorations substantielles de l'accès aux marchés ; réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif ; et réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges ». Nous traiterons ces trois sujets dans cet ordre.

Les Membres ont tardé à traduire en modalités concrètes les principes généraux de la Déclaration ministérielle de Doha, dépassant largement l'échéance fixée au paragraphe 14 de la Déclaration, qui prévoyait que les modalités «[seraient] établies au plus tard le 31 mars 2003 ». Stuart Harbinson, qui devait présider les négociations sur l'agriculture, tout d'abord en tant que représentant permanent de Hong Kong, Chine, en 2002, puis, en 2003, en tant que chef de Cabinet du Directeur général Supachai Panitchpakdi, a fait circuler des projets de modalités en février et mars 2003, mais ceux-ci n'ont pas été adoptés. Ensuite, dans l'intervalle entre les Conférences ministérielles de Cancún et de Hong Kong, trois ans se sont écoulés avant que le nouveau Président, Crawford Falconer (Nouvelle-Zélande) distribue une série de documents de référence, et produire, en juillet 2006, un nouveau projet de modalités. Cinq révisions ont suivi dont quatre pendant la seule année 2008. La version du 6 décembre 2008 (Rev.4) est examinée ci-après.

L'une des principales causes de l'échec de Cancún a été la discorde provoquée par la parution, juste avant la Conférence, d'un document conjoint de la Communauté européenne et des États-Unis sur l'agriculture. Certains éléments de ce texte du 13 août 2003¹⁷ ont été repris dans les projets successifs de la Déclaration ministérielle de Cancún (non adoptée), puis dans le programme de travail approuvé à Hong Kong, et enfin dans le projet Rev.4 de 2008, mais d'autres ont été abandonnés en cours de route. Dès sa parution, la proposition a été condamnée vigoureusement et en bloc par les autres exportateurs de produits agricoles. On dit aussi qu'elle a exacerbé les divisions entre les pays en développement et les pays développés membres du Groupe de Cairns et qu'elle a conduit à la création du G-20.¹⁸ Le premier acte du G-20 a été de publier une contre-proposition une semaine à peine après la parution du texte CE-États-Unis. Comme signe de sa volonté de négocier, le G-20 a suivi, dans son document, la structure de la proposition du Président sur l'agriculture. Alors que le projet de texte ministériel reflétait largement les positions de la CE et des États-Unis, le document du G-20 demandait des réductions beaucoup plus ambitieuses des subventions à l'agriculture. La réaction des pays en développement du G-20 au texte CE-États-Unis a suscité une contre-réaction de la part d'un autre groupe de pays en développement, les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) s'alliant avec les pays les moins avancés pour former le G-90 (voir le chapitre 3). Alors que le G-20 estimait que la proposition transatlantique n'allait pas assez loin dans la réduction du soutien interne, les membres du G-90 pensaient qu'elle allait trop loin dans la réduction des droits NPF et, partant, des marges de préférence dont ils bénéficiaient sur les marchés des pays développés.

Accès aux marchés et sauvegardes

Bien qu'elles soient habituellement traitées comme des sujets distincts, les questions relatives à l'accès aux marchés (concessions tarifaires) et aux sauvegardes (restrictions temporaires visant des importations dommageables) ont finalement été combinées dans les négociations sur l'agriculture au niveau ministériel (tableau 12.2).

Dans les négociations à l'OMC, l'accès aux marchés pour les produits agricoles est traité séparément de l'AMNA parce que de nombreux Membres appliquent des tarifs plus élevés et plus complexes dans le domaine agricole¹⁹ et que ce secteur est aussi beaucoup plus sensible. Les Membres qui ont des sensibilités à l'importation dans le secteur agricole préfèrent généralement que les formules de réduction tarifaire soient moins agressives dans leur structure (et privilégient, par exemple, une réduction linéaire plutôt qu'une formule suisse), comportent des coefficients de réduction moins ambitieux et soient assorties de flexibilités plus généreuses ; les Membres qui ont des intérêts offensifs dans ce secteur ont des préférences exactement opposées. Le projet Rev.4 tente de concilier certains des objectifs divergents de ces groupes.

Tableau 12.2 Modalités proposées pour l'accès aux marchés pour les produits agricoles et les sauvegardes dans le Cycle de Doha

	Membres développés	Membres en développement
Formule de réduction tarifaire étagée	Réductions étagées sur quatre niveaux commençant à 50 % pour les tarifs situés dans la fourchette de 0 à 20 % et atteignant 70 % pour les tarifs \geq 75 %	Réductions étagées sur quatre niveaux commençant à 33,3 % pour les tarifs situés dans la fourchette de 0 à 30 % et atteignant 46,7 % pour les tarifs \geq 130 %
Réduction moyenne	54 % minimum	36 % maximum
Période d'application progressive	Six étapes sur cinq ans	Onze étapes sur dix ans
Contingents tarifaires	Nouvelles possibilités d'accès en pourcentage de la consommation intérieure	Les deux tiers de ce que doivent faire les pays développés
Produits sensibles (écart de un à deux tiers par rapport à la formule)	Jusqu'à 4 % des lignes tarifaires	Jusqu'à 5,3 % des lignes tarifaires
Produits spéciaux	Néant	Jusqu'à 12 % des lignes peuvent être sélectionnées par le Membre, dont 5 % non soumises à réduction ; réduction globale de 11 %
Sauvegarde spéciale pour l'agriculture	1 % des lignes tarifaires, élimination sur sept ans	2,5 % des lignes tarifaires ; pour les PEV, ramené à 5 % sur 12 ans
Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS)	Néant	Possibilité d'imposer des tarifs supérieurs lorsque le seuil de déclenchement fondé sur le volume ou le prix est dépassé

Source : Document de l'OMC TN/AG/W/4 Rev.4 du 6 décembre 2008.

Note : Les PMA sont exemptés de ces réductions.

Dans leur document conjoint d'avant Cancún, la Communauté européenne et les États-Unis proposaient une « formule composite », avec de nombreux crochets, selon laquelle les lignes tarifaires seraient soumises à trois types de réduction. La proposition suggérait de désigner certains pourcentages de lignes tarifaires pour les trois types de réduction, mais laissait ces pourcentages en blanc entre crochets. Les lignes les plus sensibles aux importations seraient soumises à une réduction minimale, d'autres seraient réduites selon une formule suisse et d'autres encore bénéficieraient de l'admission en franchise. Pour les deux premières catégories, les coefficients de réduction sont laissés en blanc. Le texte prévoyait en outre que, « pour les lignes tarifaires qui excèdent un maximum de [] %, les Membres soit les ramèneront à ce maximum, soit assureront un accès aux marchés additionnel effectif au moyen d'un processus de demandes et d'offres qui pourraient inclure des contingents tarifaires ».²⁰ Cela fixerait un plafond que les tarifs ne pourraient en aucun cas dépasser, mais, là encore, le chiffre est laissé en blanc entre crochets. La proposition du G-20 n'était pas plus précise. Elle suivait la structure du document de la CE et des États-Unis, reprenant les trois catégories de réductions et les crochets vides, mais elle comportait quand même quelques innovations, telles que des réductions additionnelles (non spécifiées) dans le cas de la progressivité des tarifs, et l'obligation pour les « pays développés ... d'offrir l'accès en franchise pour tous les produits tropicaux ».²¹

Le document Rev.4 établit un compromis entre la formule suisse, qui élimine les crêtes tarifaires, et des modalités moins ambitieuses, en proposant des réductions étagées, et il apporte d'autres modifications pour tenir compte des produits spéciaux et sensibles. Comme on l'a vu au chapitre 9, les réductions étagées sont structurées comme une formule linéaire mais elles peuvent fonctionner comme une formule suisse restreinte en spécifiant des réductions plus importantes pour les tarifs plus élevés. Comme l'indique le tableau 12.2, les réductions prévues par le document Rev.4 iraient de 50 % à 70 % pour les pays développés et de 33,3 % à 46,7 % pour les pays en développement. Elles devraient aboutir à une réduction moyenne minimale de 54 % pour les pays développés et à une réduction moyenne maximale de 36 % pour les pays en développement.

Les modalités comportent également des flexibilités pour les produits sensibles et les produits spéciaux. Ces dispositions, élaborées dans ce que Blustein (2009 : 252) qualifie d'« *orgy of loophole creation* », permettraient d'éviter en partie, voire complètement, la réduction des tarifs pour certains produits. Les Membres pourraient déroger à la formule pour les produits sensibles, catégorie créée à la demande insistante de pays développés dont les marchés agricoles sont soumis à des restrictions (comme la Communauté européenne, le Japon et la Suisse). Le document Rev.4 ne donne aucune définition de ce qui constitue un produit sensible, laissant aux Membres le soin de décider quels produits ils désigneront comme sensibles et sur quelle base. Pour ces produits, les Membres devraient prévoir des contingents tarifaires afin d'assurer un accès au moins partiel au marché. Les réductions applicables aux produits ainsi désignés s'écarteraient de la formule de réduction d'un tiers, de moitié ou des deux tiers, et le contingent tarifaire serait ajusté en fonction de l'écart. Les pays développés pourraient invoquer ce traitement pour 4 % maximum de leurs lignes tarifaires (la moitié des 8 % demandés par la Communauté européenne), et les pays en développement pourraient le faire pour 5,3 % des lignes tarifaires.

Les pays développés comme les pays en développement peuvent bénéficier de la flexibilité pour les produits sensibles, mais seuls les seconds auraient le droit de désigner une catégorie supplémentaire de produits, appelés produits spéciaux. Cela répondait aux demandes des Amis des produits spéciaux, ou plus simplement du G-33, qui voulait obtenir le droit d'exclure certains produits de la libéralisation. En 2005, le G-33 a présenté une proposition fondée sur les préoccupations de ses membres concernant la sécurité alimentaire et la garantie des moyens de subsistance, et mettant l'accent sur :

l'importance de produits particuliers pour les stratégies de subsistance des populations rurales pauvres et des petits agriculteurs vulnérables ; l'importance qu'un produit peut avoir en tant que moyen de subsistance pour la population d'une région défavorisée ; l'importance que revêt une culture ou un produit pour la structure de la consommation du pays ; les effets structurels potentiels d'un produit de remplacement des importations sur la consommation du pays et la contribution d'un produit à l'économie dans son ensemble.²²

Le G-33 n'a proposé aucune définition précise de ce qui constitue un produit spécial. Comme pour les produits sensibles, il appartient au Membre concerné de désigner les produits en question. Le document Rev.4 permettait aux pays en développement de désigner jusqu'à 12% de leurs lignes tarifaires comme produits spéciaux, un maximum de 5% des lignes tarifaires pouvant être totalement exempté de réductions.

La question des sauvegardes spéciales pour les produits agricoles a été une cause de dissensions en 2008. Les négociations sur ce point dans le cadre du Cycle de Doha se sont écartées à deux égards essentiels de l'un des buts initiaux des sauvegardes, qui est d'offrir aux négociateurs un moyen d'instaurer la confiance. Introduite pour la première fois dans un accord conclu en 1942 entre les États-Unis et le Mexique, puis incorporée dans l'article XIX du GATT, une sauvegarde (ou « clause d'exemption ») a pour but de donner aux négociateurs du pays importateur la confiance nécessaire pour accepter des réductions tarifaires substantielles en leur donnant l'assurance que si, exceptionnellement, la libéralisation entraînait une poussée dommageable des importations, le pays pourrait suspendre temporairement les concessions faites. Or, dans le Cycle de Doha, la sauvegarde pour l'agriculture a eu précisément l'effet inverse sur les négociateurs : les pays exportateurs ont craint que leurs partenaires n'utilisent cette option au maximum comme s'il s'agissait d'une forme de flexibilité contingente dans les engagements en matière d'accès aux marchés, plutôt que comme un mécanisme réservé aux situations exceptionnelles, au point que leurs marchés pourraient être plus fermés après les négociations qu'avant. Loin d'instaurer la confiance, la clause de sauvegarde est devenue un sujet de suspicion et de méfiance, surtout entre les États-Unis et la Chine.

Le document Rev.4 prévoit deux types de sauvegarde agricole, tous deux différents de la sauvegarde classique dans la mesure où il n'est pas exigé de démontrer qu'une branche de production nationale a subi un dommage du fait de l'accroissement des importations ; chacune de ces sauvegardes peut être appliquée sur la base d'un « seuil de déclenchement » (l'accroissement

du volume des importations ou la diminution des prix du marché constituant une preuve *prima facie* d'une forte poussée des importations). La moins controversée est la sauvegarde spéciale pour l'agriculture (SGS) figurant dans le document Rev.4 qui modifie les dispositions de l'actuel Accord sur l'agriculture. Aux termes de l'article 5 de l'Accord, l'imposition de droits de sauvegarde peut être déclenchée automatiquement si le volume des importations excède un certain niveau ou si le prix tombe au-dessous d'un certain niveau; il n'est pas nécessaire de démontrer qu'un dommage grave est causé aux producteurs nationaux. La SGS ne peut être utilisée que pour des produits qui ont fait l'objet d'une tarification (c'est-à-dire pour lesquels les contingents ont été convertis en droits de douane) lors du Cycle d'Uruguay, et même dans ce cas, seulement pour les produits expressément désignés par les Membres. Au cours de ce précédent cycle, 39 Membres se sont réservé le droit de recourir à des mesures de sauvegarde spéciale pour 6 156 produits agricoles au total, allant de 2 produits seulement (Uruguay) à 961 produits (Suisse-Liechtenstein).²³ Le document Rev.4 proposait de réviser l'article 5 pour exiger que les pays développés ramènent à 1 % des lignes tarifaires inscrites dans les listes le nombre de produits pouvant bénéficier de ce traitement et l'éliminent entièrement dans un délai de sept ans. Pour les pays en développement, la limite serait fixée à 2,5 % des lignes tarifaires et pour les PEV, à 5 %.

Le mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) est beaucoup plus controversé. Il diffère de la SGS à trois égards : c'est une innovation par rapport aux Accords du Cycle d'Uruguay, seuls les pays en développement pourraient l'utiliser et il s'appliquerait à tous les produits agricoles. Il pourrait être déclenché par une augmentation du volume ou par une baisse des prix. Le MSS fondé sur le volume, selon le document Rev.4, s'appliquerait sur la base d'une moyenne mobile des importations des trois dernières années. Les droits additionnels seraient appliqués en proportion du dépassement du volume de base. Si le volume des importations dans une année donnée représente entre 110 % et 115 % du volume des importations de base, le droit additionnel maximal pouvant être imposé en sus des tarifs appliqués pourrait représenter jusqu'à 25 % du tarif consolidé courant ou 25 points de pourcentage, le chiffre le plus élevé étant retenu. On notera que cela peut représenter beaucoup plus qu'une majoration de 25 % du tarif appliqué surtout si – comme c'est le cas pour les tarifs agricoles de nombreux pays en développement – les taux consolidés sont très supérieurs aux taux appliqués. Les droits additionnels seraient plus élevés pour les importations représentant entre 115 % et 135 % (40 % ou 40 points de pourcentage) ou supérieures à 135 % (50 % ou 50 points de pourcentage). Le MSS fondé sur les prix s'appliquerait lorsque le prix à l'importation d'une expédition entrant sur le territoire douanier d'un pays en développement tombe au-dessous d'un prix de déclenchement correspondant à 85 % du prix mensuel moyen du produit pour les sources NPF observé pendant la période de trois ans la plus récente. Cette mesure corrective s'appliquerait expédition par expédition et le droit additionnel ne dépasserait pas 85 % de la différence entre le prix à l'importation et le prix de déclenchement.

Le MSS a été l'un des principaux points d'achoppement dans les négociations de juillet 2008, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre. Quand le Président a incorporé un MSS révisé dans le document Rev.4 cinq mois plus tard, il a dit que la proposition était « inégale » et « fragile », et qu'elle n'était pas « prête à être incorporée dans le texte en tant que telle parce qu'elle [n'était] absolument pas éprouvée ».²⁴

Subventions à l'exportation

La Communauté européenne a accepté l'élimination des subventions à l'exportation de produits agricoles, ce qui était peut-être la concession la plus importante et la plus claire qu'un Membre de l'OMC ait faite dans le cycle de négociations. L'engagement porte non seulement sur les subventions proprement dites, mais aussi sur d'autres programmes, comme les crédits à l'exportation, les entreprises commerciales d'État et l'aide alimentaire qui peuvent avoir des effets équivalents. Cette concession n'a pas été faite immédiatement. Bien que l'élimination de ces subventions soit prévue dans la Déclaration ministérielle de Doha, la proposition CE-États-Unis de 2003 sur l'agriculture marquait un recul par rapport à cet engagement. La proposition demandait l'élimination des subventions à l'exportation uniquement pour un groupe indéterminé de « produits présentant un intérêt particulier pour les pays en développement », tandis que, pour les produits restants, les Membres « s'engageraient à réduire les montants budgétaires et les quantités prévus pour les subventions à l'exportation »²⁵ et conviendraient d'autres disciplines tendant, apparemment, à limiter, mais pas à éliminer, ces subventions. Ce recul a soulevé de vives protestations et a contribué à la formation du G-20 en opposition aux propositions de la CE et des États-Unis. Dans son document, le G-20 demandait que les Membres « s'engagent à éliminer sur une période de [x] ans les subventions à l'exportation pour les produits présentant un intérêt particulier pour les pays en développement » et à « éliminer sur une période de [y] ans les subventions à l'exportation pour les produits restants ».²⁶

Après Cancún, il y a eu un retour à la position exprimée dans la Déclaration ministérielle de Doha. Dans l'accord-cadre de juillet 2004, la Communauté européenne a accepté un engagement d'éliminer ces subventions pour une date à convenir. Au moment de la Conférence ministérielle de Hong Kong (décembre 2005), la question était de nouveau sur la bonne voie, la Communauté européenne acceptant de mettre fin à toutes les subventions d'ici à 2013. Le projet de 2008 prévoyait l'élimination de la moitié des subventions à l'exportation avant la fin de 2010 et du reste avant la fin de 2013. Il contenait aussi des dispositions révisées concernant les crédits à l'exportation, les garanties de crédit à l'exportation et les assurances, l'aide alimentaire internationale (avec une « catégorie sûre » pour les situations d'urgence) et les entreprises commerciales d'État exportatrices.

Soutien interne

Le niveau des subventions à la production accordées par les principaux Membres de l'OMC a diminué depuis que les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont créé les catégories de couleurs et de réductions, comme on l'a vu au chapitre 9, mais cela ne signifie pas nécessairement que ce sont les disciplines de l'OMC qui ont conduit à ces réductions. Il est plus plausible de dire que la hausse des prix des produits agricoles a amené à considérer que l'octroi d'un soutien aux agriculteurs était moins nécessaire. Certains critiques suggèrent aussi que la réduction peut être due en partie à des changements de catégorie (c'est-à-dire à des changements dans la composition et l'étiquetage des subventions), plutôt

qu'à une réforme effective des pratiques des Membres. Ces préoccupations ont amené à chercher un nouveau moyen de quantifier et de limiter les subventions. Le principal changement conceptuel dans le Cycle de Doha a consisté à mettre l'accent non plus sur les quatre catégories de subventions du Cycle d'Uruguay, système dans lequel seules les subventions de la catégorie orange étaient réellement soumises à des restrictions,²⁷ mais sur les subventions ayant des effets de distorsion des échanges, qui comprennent, entre autres, celles de la catégorie orange.

Le document conjoint CE-États-Unis de 2003 laissait entendre que les subventions ayant des effets de distorsion des échanges devaient être traitées différemment des autres, mais il le faisait d'une façon qui a suscité les critiques des pays du G-20. En effet, il demandait de « réduire les mesures de soutien interne ayant le plus d'effets de distorsion des échanges dans une fourchette de []%-[]% », ²⁸ mais l'absence de chiffres dans les crochets laissait planer un doute sur l'ampleur de ces réductions. Qui plus est, le document suggérait que « les Membres [pourraient] avoir recours à un soutien interne ayant moins d'effets de distorsion des échanges » en indiquant les conditions auxquelles ces subventions pourraient être utilisées, comme suit :

- i) pour les versements directs si :
 - ces versements sont fondés sur des superficies et des rendements fixes ; ou
 - ces versements sont effectués pour 85 % ou moins du niveau de base de la production ;
 - ou
 - les versements pour le bétail sont effectués pour un nombre de têtes fixe ;
- ii) le soutien au titre de 1.2 i) n'excédera pas 5 % de la valeur totale de la production agricole à la fin de la période de mise en œuvre ;
- iii) la somme du soutien autorisé au titre de la MGS, du soutien au titre de 1.2 i) et du de minimis sera réduite de manière à ce qu'elle soit nettement inférieure à la somme du de minimis, des versements au titre de l'article 6:5 et du niveau de la MGS consolidée finale, en 2004.²⁹

Cette proposition a donné à certains Membres l'impression que la Communauté européenne et les États-Unis étaient plus soucieux de trouver un arrangement qui leur permettrait de conserver leurs programmes de soutien interne que de négocier un accord qui imposerait de véritables disciplines en matière de subventions à la production.

L'approche proposée par le G-20 était plus offensive. Le G-20 demandait l'élimination complète de la catégorie bleue, un plafond et des critères stricts pour la catégorie verte, et un calendrier de réduction des subventions de la catégorie orange. Il proposait aussi que pour « les produits bénéficiant d'un soutien interne qui sont exportés et qui ont représenté ... plus de [%] des exportations mondiales de ce produit, les mesures de soutien interne [soient] soumises aux niveaux de réduction supérieurs, en vue de l'élimination ». ³⁰

Dans les négociations qui ont suivi l'échec de la Conférence ministérielle de Cancún, l'accent mis sur les subventions ayant des effets de distorsion des échanges a amené à forger le concept de soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE). Cette approche a vu le jour dans l'ensemble de résultats de juillet 2004, qui prévoit des formules de réduction distinctes et complémentaires pour le soutien global et ses composantes. Elle s'appuie sur les catégories de subventions existantes et prend pour base la MGS, mais couvre un plus large éventail de subventions. La valeur de base du SGEDE d'un Membre est la somme de trois éléments : 1) la MGS totale consolidée finale indiquée dans sa liste ; 2) une part de sa production agricole totale (10 % pour les pays développés en prenant la période 1995-2000 comme période de base, ou 20 % pour les pays en développement pour la période de base 1995-2000 ou 1995-2004) ; et 3) la moyenne des versements au titre de la catégorie bleue notifiés au Comité de l'agriculture, ou 5 % de la valeur totale moyenne de la production agricole, pendant la période de base 1995-2000, la valeur la plus élevée étant retenue. On obtient ainsi une valeur de base qui est soumise à une réduction.

Le document Rev.4 prévoit des réductions étagées du SGEDE, les réductions étant plus fortes pour les Membres ayant des niveaux de subventions plus élevés. Ainsi, l'Union européenne réduirait son SGEDE de 80 %, les États-Unis et le Japon de 70 % et tous les autres de 55 %. Les réductions s'étaleraient sur cinq ans pour les pays développés et sur huit ans pour les pays en développement, avec une première réduction de 33 % pour l'Union européenne, le Japon et les États-Unis et de 25 % pour tous les autres Membres. En outre, l'Union européenne devrait réduire sa MGS de 70 %, le Japon et les États-Unis de 60 % et tous les autres Membres de 45 %. Le soutien par produit de la catégorie orange serait plafonné à la moyenne du soutien notifié entre 1995 et 2000, avec quelques variations. Pour le soutien *de minimis*, les pays développés le ramèneraient à 2,5 % de la production immédiatement, et les pays en développement le réduiraient de deux tiers sur trois ans pour arriver à 6,7 % de la production (avec des exceptions pour les programmes destinés principalement aux agriculteurs pratiquant une agriculture de subsistance ou dotés de ressources limitées). Le soutien de la catégorie bleue serait limité à 2,5 % de la production pour les pays développés et à 5 % pour les pays en développement, avec des plafonds par produit et des flexibilités modifiées pour les pays les plus vulnérables. Quant à la catégorie verte, les réformes viseraient à garantir que les versements soient véritablement découplés des niveaux de production et à assurer un suivi et une surveillance plus rigoureux de l'acquisition de stocks de produits alimentaires par les pays en développement.

Le coton

L'inclusion d'une question dans la Déclaration ministérielle de Doha ne garantissait pas qu'elle reste sur la table, comme le montre le sort de trois des quatre questions de Singapour, de même que l'exclusion d'une question n'empêchait pas qu'elle devienne ensuite un sujet de négociation. C'est ce qui s'est passé dans le cas des subventions pour le coton, que les quatre pays membres du groupe Coton-4 (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) ont réussi à mettre sur la table.³¹ Nous examinerons comment cela est arrivé dans la partie de ce chapitre consacrée

aux activités ministérielles, mais pour le moment, nous allons examiner les dispositions du document Rev.4 qui traitent du coton.

Le coton est apparu dans les projets de modalités dans les trois piliers dès juillet 2004 avec une formule qui entraîne des réductions plus importantes des subventions pour ce produit que pour les autres. Le projet Rev.4 prévoit une réduction de la MGS pour le coton selon la formule suivante :

$$R_c = R_g + \frac{(100 - R_g) \times 100}{3 \times R_g}$$

R_c = réduction spécifique applicable au coton en pourcentage, et

R_g = réduction générale de la MGS en pourcentage.

La formule s'appliquerait à la valeur de base de la moyenne du soutien notifié par les Membres entre 1995 et 2000 pour le coton. Cette formule peut paraître compliquée, mais son résultat est très simple : elle garantit pratiquement une réduction de plus de 80 % de la MGS pour le coton. Elle est construite de telle façon qu'aucune valeur de R_g supérieure à zéro ne donnera une réduction inférieure à 82 %, et que toute valeur de R_g comprise entre 41 % et 83 % entraînera une réduction des subventions au coton de l'ordre de 80 % à 90 %. Le projet prévoit que la limite de la catégorie bleue pour le coton sera le tiers de la limite par produit qui aurait normalement résulté de l'application de cette méthode.

Le projet exige en outre, que les aspects de la question du coton relatifs au développement soient traités comme le prévoit le paragraphe 12 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong. Ce paragraphe appuyait les efforts du Directeur général pour assurer aux producteurs de coton le soutien des donateurs bilatéraux et des institutions multilatérales et régionales, et « [demandait] instamment à la communauté du développement d'intensifier encore son aide concernant spécifiquement le coton ».

Indications géographiques concernant les vins et les spiritueux

La question des indications géographiques (IG) pour les vins et les spiritueux relève des droits de propriété intellectuelle, mais mérite d'être examinée en liaison avec les négociations sur l'agriculture car les produits en question entrent dans la définition de l'OMC des produits agricoles. Ce sujet est hérité du Cycle d'Uruguay. L'article 23:4 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) prescrit ce qui suit :

Afin de faciliter la protection des indications géographiques pour les vins, des négociations seront menées au Conseil des ADPIC concernant l'établissement d'un système multilatéral de notification et d'enregistrement des indications géographiques pour les vins susceptibles de bénéficier d'une protection dans les Membres participant au système.

Au paragraphe 18 de la Déclaration ministérielle de Doha, les Membres se sont engagés à mener à bien ces négociations. Alors que l'Accord sur les ADPIC ne fixe aucune échéance pour l'achèvement des négociations, la Déclaration ministérielle demandait qu'elles soient terminées pour la cinquième Conférence ministérielle, en 2003. Les négociateurs ont manqué cette échéance et il y a peu de raisons de penser qu'ils se rattraperont dans un avenir prévisible. Comme on l'a vu au chapitre 3, c'est une question qui divise les Membres en grands groupes défendant des positions radicalement différentes. Dans ce domaine, il s'agit moins d'un clivage Nord-Sud que d'un clivage entre le Vieux Monde (et ses alliés) et le Nouveau Monde, les producteurs de vin non européens étant généralement opposés à la création d'un registre ayant des effets contraignants. Les dissensions sont visibles dans le projet de texte composite d'avril 2011, qui comporte de nombreux crochets depuis le titre jusqu'au dernier paragraphe.³²

Le paragraphe 18 de la Déclaration ministérielle de Doha prévoyait aussi, moins spécifiquement, des discussions visant à traiter « les questions relatives à l'extension de la protection des indications géographiques ... à des produits autres que les vins et les spiritueux ». Dans ces discussions, qui pourraient concerner d'autres produits comme le fromage, il y a également une opposition entre les intérêts du Vieux Monde et ceux du Nouveau Monde.

Services

Les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont laissé beaucoup de questions en chantier dans le domaine des services, comme on l'a vu au chapitre 10, et le paysage politique n'a pas facilité l'achèvement de ces travaux dans les premières années d'existence de l'OMC. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est, au contraire, devenu l'une des principales cibles des militants antimondialisation à la fin des années 1990, dont certains affirmaient que la libéralisation des services sociaux conduirait à la privatisation forcée de secteurs comme l'éducation et la santé et mettrait en péril l'accès universel à ces services.³³ À l'époque, la presse française, entre autres, s'est emparée de cette question³⁴, ainsi que les milieux médicaux et enseignants de certains pays. Mais les projecteurs se sont détournés de l'AGCS aussi rapidement qu'ils s'étaient fixés sur lui et, une fois que le Cycle de Doha a été sur les rails, les critiques de l'Accord sont devenues rares. L'attention suscitée a peut-être quand même influé sur l'ambition que certains négociateurs de l'AGCS ont manifestée au moment où les contours des négociations se dessinaient, en particulier pour des secteurs politiquement sensibles comme les services sociaux.

Alors qu'ils ne savaient pas encore si les nouvelles négociations sur les services seraient menées séparément (sous le nom de « négociations AGCS 2000 ») ou dans le cadre d'un nouveau cycle, les Membres ont fixé un calendrier et élaboré des lignes directrices qui pouvaient être utilisés dans les deux cas. En prévoyant trois sessions de négociations avant la Conférence de Doha et deux sessions après, les négociateurs étaient prêts à faire de ces deux dernières une solution de repli au cas où le cycle ne serait pas lancé. En mars 2001, la session extraordinaire du Conseil du commerce des services a fait paraître ses « Lignes

directrices et procédures pour les négociations sur le commerce des services» qui prévoyaient une libéralisation progressive, des flexibilités pour les pays en développement Membres et une priorité spéciale pour les PMA, l'absence d'exclusion *a priori* d'un secteur de services ou d'un mode de fourniture, et la négociation sur la base de demandes et d'offres.³⁵ Ces mêmes lignes directrices pourraient servir de base pour les négociations AGCS 2000 ou dans le cadre du Cycle de Doha.

Le cycle de négociations a finalement été lancé et les négociations au titre de l'AGCS en faisaient partie intégrante. Le paragraphe 15 de la Déclaration ministérielle de Doha confirmait les lignes directrices et disposait que les négociations «seront menées en vue de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et le développement des pays en développement et des pays les moins avancés». Les ministres demandaient aux participants de présenter des demandes initiales d'engagements spécifiques pour le 30 juin 2002 au plus tard puis, après une période de gestation de neuf mois, de présenter des offres initiales pour le 31 mars 2003.

On ne peut que spéculer sur ce qui serait advenu des négociations au titre de l'AGCS si le Cycle de Doha n'avait pas été lancé. D'une part, le sort de ces négociations n'aurait pas été directement lié au reste du Cycle. On verra plus loin que l'avancement des négociations sur les services a été freiné à plusieurs reprises par les difficultés rencontrées dans d'autres domaines. D'autre part, les négociations sur les services pouvaient peut-être avoir un niveau d'ambition plus élevé si elles s'inscrivaient dans un cycle bien conçu permettant des compromis entre les différents domaines que si elles étaient menées séparément. Toutefois, même sans un cycle plus complet, le sort des négociations sur les services aurait sans doute dépendu des progrès dans les négociations sur l'agriculture. En effet, le programme incorporé hérité du Cycle d'Uruguay liait les négociations futures sur les services à de nouvelles négociations sur l'agriculture en fixant des calendriers concordants pour leur lancement en 2000.

Le champ sectoriel des négociations au titre de l'AGCS a été déterminé en premier lieu par les propositions de négociations que les Membres ont présentées dans l'intervalle entre les cycles puis, plus tard, par les demandes qu'ils se sont adressées mutuellement. Les lignes directrices réaffirmaient le principe fondamental selon lequel aucun secteur n'était exclu *a priori*, mais dans la pratique, un secteur ne ferait l'objet de négociations que si un Membre le demandait. Dix Membres de l'OMC ont présenté des propositions au cours de la première phase des négociations, comme le montre le tableau 12.3. La Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Union européenne et Japon) et l'Australie étaient ensemble à l'origine de la majorité des documents, le reste ayant été présenté par la Norvège et quatre pays en développement. Les deux secteurs pour lesquels les communications ont été les plus nombreuses étaient les services financiers et les services de télécommunication, bien qu'ils aient fait l'objet, peu de temps auparavant, de protocoles annexés à l'AGCS (voir le chapitre 10). Les autres secteurs bien visibles étaient le tourisme, l'énergie et la distribution.

Tableau 12.3 Secteurs visés par les propositions présentées pour les négociations AGCS 2000

	Canada	Communauté européenne	Japon	États-Unis	Australie	Autres
Services financiers	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Télécommunications	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Tourisme	◆	◆	◆	◆		◆
Énergie/pétrole et gaz	◆	◆		◆		◆◆
Distribution	◆	◆	◆	◆		
Autres services fournis aux entreprises	◆	◆	◆			◆
Services environnementaux	◆	◆		◆		
Autres services professionnels	◆	◆	◆			
Services informatiques	◆	◆	◆			
Construction		◆	◆		◆	
Transports maritimes			◆			◆◆
Services postaux/services de courrier	◆			◆		
Services juridiques				◆	◆	
Services comptables				◆	◆	
Services audiovisuels			◆	◆		
Transports aériens			◆			◆
Services d'architecture					◆	
Ingénierie					◆	
Éducation				◆		
Transports terrestres			◆			
Transports (généraux)		◆				
<i>Autres sujets :</i>						
Questions relatives au mode 4	◆	◆		◆		◆
Transparence de la réglementation	◆					
Petites et moyennes entreprises	◆					
	13	12	12	12	7	8

Source : Adapté d'une liste récapitulative du 29 mars 2001 établie par le Secrétariat de l'OMC.

Note : Liste des secteurs par ordre de fréquence décroissant. « Autres » inclut la Norvège (six propositions) ; la République dominicaine (une proposition) ; l'Inde (une proposition) ; Hong Kong, Chine (une proposition) ; et la République bolivarienne du Venezuela (une proposition).

Les négociations commerciales à l'OMC sont généralement conduites de manière ouverte, mais cette règle générale ne s'applique pas à la première moitié des négociations sur les services fondées sur des demandes et des offres. Alors que les offres des Membres sont déposées à l'OMC qui les rend publiques (après une période de distribution restreinte), les demandes qui les précèdent sont échangées directement entre les Membres, sans passer par l'OMC et sans être rendues publiques. Les fuites sont donc le seul moyen de savoir en quoi

consistent les demandes des membres et à quoi elles ressemblent. L'institut Polaris, ONG basée au Canada, a obtenu des copies des 109 demandes présentées par la CE en 2003 et les a communiquées à GATSwatch, un groupe néerlandais qui les a intégralement publiées sur son site Web.³⁶ Les engagements que la Communauté européenne a demandés aux grands pays en développement et aux pays développés étaient dans l'ensemble similaires. Ses demandes adressées au Brésil, au Canada, à l'Inde, au Japon et aux États-Unis, par exemple, comptaient toutes de 32 à 35 pages et couvraient 11 ou 12 secteurs, qui variaient selon le partenaire. Les secteurs dans lesquels la CE demandait des engagements nouveaux ou améliorés étaient notamment les suivants : services fournis aux entreprises, services de construction et services d'ingénierie connexes, services de distribution, services d'éducation, services liés à l'énergie, services environnementaux, services financiers, services postaux et services de courrier, services professionnels, services de télécommunication, services relatifs au tourisme et aux voyages et services de transport. Les demandes adressées par la CE aux petits pays en développement et aux PMA étaient plus courtes. Dans sa demande à Antigua-et-Barbuda, par exemple, la Communauté européenne demandait des engagements dans neuf secteurs, mais elle n'en demandait que quatre à la Zambie. Pour les demandes des autres Membres, il n'y a pas eu de fuites et l'on ne peut donc que spéculer sur leur contenu.

Le processus de demandes et d'offres a été suspendu informellement après la Conférence ministérielle de Cancún. Des efforts ont ensuite été faits à plusieurs reprises pour relancer les négociations, avec des résultats mitigés. L'ensemble de résultats de juillet adopté depuis le milieu de 2004 fixait à mai 2005 le délai de présentation d'offres révisées et énonçait une série de recommandations demandant aux Membres qui n'avaient pas présenté d'offres initiales de le faire au plus tôt. Il demandait aussi de fournir une assistance technique ciblée aux pays en développement pour les aider à participer effectivement au processus. Lorsque les offres révisées sont arrivées en 2005, seule une petite partie des pays en développement participaient activement aux négociations. Au total, 71 Membres ont présenté des offres initiales (en comptant la Communauté européenne pour un), et 31 ont fait des offres révisées. Comme on le voit dans le tableau 12.4, seulement 21 pays en développement Membres l'ont fait.

La qualité des offres des Membres est au moins aussi importante que leur nombre. En 2005, le président du Groupe de négociation sur les services a qualifié de « médiocre » la qualité des offres initiales et des offres révisées, soulignant que, pour « la plupart des catégories de secteurs, la majorité des offres ne proposent aucune amélioration » par rapport aux listes existantes.

Si les offres actuelles devaient entrer en vigueur, le nombre moyen de sous-secteurs visés par un engagement des Membres ne passerait que de 51 à 57. De même, moins de la moitié des listes contiendraient des engagements de quelque type que ce soit dans des secteurs tels que la distribution, les services de poste-de courrier ou les transports routiers. Il n'y a donc aucune modification significative de la structure préexistante des consolidations sectorielles. De même, moins de la moitié des offres prévoient des améliorations des engagements horizontaux concernant le mode 4.³⁷

Tableau 12.4. Membres de l'OMC ayant présenté des offres révisées dans les négociations du Cycle de Doha sur les services

Pays développés	Pays en développement	
Australie	Bahreïn (Royaume du)	Corée (République de)
Canada	Belize	Macao, Chine
Communautés européennes	Brésil	Malaisie
Islande	Chili	Mexique
Japon	Chine	Pérou
Liechtenstein	Colombie	Singapour
Nouvelle-Zélande	Égypte	Suriname
Norvège	Honduras	Taipei chinois
Suisse	Hong Kong, Chine	Thaïlande
États-Unis	Inde	Turquie
		Uruguay

Source : Division du commerce des services de l'OMC.

Note : Toutes les offres ont été reçues en 2005 sauf celle du Belize, présentée en 2008. Une offre ne figure pas dans ce tableau, celle de l'État plurinational de Bolivie, qui a été retirée en 2006.

Les Membres avaient alors constitué de nombreux groupes d'« amis » autour de secteurs spécifiques, composés de Membres ayant des intérêts à l'exportation dans le secteur en question. Des groupes comme celui des Amis des services financiers ou des Amis des services juridiques, entre autres, ont commencé à définir les niveaux d'ambition qu'ils attendraient collectivement des autres Membres dans les négociations.

La Déclaration ministérielle de Hong Kong de décembre 2005 réaffirmait les principes et les objectifs clés des négociations sur les services et appelait les Membres à intensifier le processus de demandes et d'offres et à conclure les négociations sur l'élaboration de règles. L'annexe C de la Déclaration établissait un cadre pour l'offre d'engagements nouveaux et améliorés pour chaque mode de fourniture, pour le traitement des exemptions de l'obligation NPF et pour le classement et l'inscription des engagements dans les listes. Elle définissait aussi des objectifs communs en matière d'accès aux marchés pour chaque mode de fourniture et établissait un nouveau processus de négociations plurilatérales pour compléter les négociations bilatérales. Cette approche est fondée sur des demandes collectives par lesquelles les groupes d'amis demandent des engagements aux autres Membres. Les Membres ont mené deux séries de négociations plurilatérales au début de 2006 sur la base de 21 demandes collectives, principalement sectorielles. Les résultats de ces négociations plurilatérales et bilatérales devaient conduire à une deuxième série d'offres révisées, mais cet espoir a été contrarié par la suspension de l'ensemble du Cycle de Doha en juillet de la même année en raison du blocage des négociations sur l'AMNA et sur l'agriculture. Les négociations ont repris au début de 2007, mais il a fallu encore un an pour que les négociations sur les services enregistrent des progrès sensibles.

Le 26 mai 2008, le Président du Conseil du commerce des services réuni en session extraordinaire a publié un rapport établi sur la base de consultations avec les Membres,

accompagné d'un projet de texte sur les services. Cela a servi de base à une « conférence d'annonce d'intentions » tenue en même temps que la miniréunion ministérielle de juillet 2008. C'était en quelque sorte l'équivalent fonctionnel de la présentation d'offres révisées, les ministres participant à la conférence indiquant comment leurs offres en matière de services pourraient être améliorées en réponse aux demandes qu'ils avaient reçues. Ces annonces d'intentions n'étaient pas censées représenter l'aboutissement des négociations, mais elles devaient permettre aux Membres d'évaluer l'état des négociations fondées sur les demandes et les offres et de préparer de nouveaux projets de listes. Si certains participants ont jugé cet exercice utile pour aller de l'avant, d'autres ont estimé que les annonces des Membres n'étaient que des intentions vagues et générales qui ne témoignaient pas d'une volonté réelle de passer à une phase plus sérieuse de la négociation. Une fois encore, la possibilité de tirer parti des progrès réalisés a été entravée par le blocage des négociations dans d'autres domaines. La miniréunion ministérielle s'est soldée par un échec, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre.

Les Membres ont repris les négociations sur les services une fois de plus le 15 avril 2011 en tenant une série de discussions plurilatérales fondées sur les demandes et les offres pendant la session extraordinaire du Conseil du commerce des services. Les secteurs dans lesquels les Membres ont exploré des options plurilatérales étaient notamment les suivants : services comptables ; services de transport aérien ; services d'architecture, d'ingénierie et d'ingénierie intégrée ; services audiovisuels ; services informatiques ; services de construction ; services de distribution ; services relatifs à l'énergie ; services environnementaux ; services financiers ; services juridiques ; services logistiques et services connexes ; services de transport maritime ; services postaux et de courrier, y compris la livraison exprès ; services d'enseignement privé ; services liés à l'agriculture ; services de télécommunication ; et services de tourisme.

Les négociations du Cycle de Doha avaient aussi pour but de combler certaines lacunes de l'AGCS lui-même. En ce qui concerne les règles de l'AGCS, le Conseil du commerce des services a adopté en 2000 une décision fixant au 15 mars 2002 la date limite pour l'achèvement des négociations sur les sauvegardes au titre de l'article X de l'AGCS, et les lignes directrices adoptées en 2001 visaient à achever les négociations prévues à l'article VI:4 (Réglementation intérieure), à l'article XIII (Marchés publics) et à l'article XV (Subventions) « avant que les négociations sur les engagements spécifiques ne soient achevées ». ³⁸ Les Membres ont manqué toutes ces échéances et, en 2011, le Président a indiqué que son « sentiment général ... était que les proposant avaient eu du mal à convaincre les Membres de la nécessité de nouvelles disciplines » concernant les marchés publics, les subventions ou les sauvegardes. ³⁹ Il constatait, cependant, « des progrès notables » sur la réglementation intérieure, « même s'il subsiste des désaccords fondamentaux sur des questions de base importantes ». ⁴⁰

Il y a un point sur lequel les Membres sont parvenus à un accord ; c'est l'octroi d'un traitement spécial et différencié aux PMA à la fois pour leurs engagements et pour leur accès aux marchés développés. La Déclaration ministérielle de Hong Kong disposait que ces pays n'étaient pas censés prendre de nouveaux engagements au titre de l'AGCS dans le cadre du

Cycle de Doha. À la Conférence ministérielle de Genève de décembre 2011, les Membres ont adopté une disposition les autorisant à déroger à leurs obligations NPF pour accorder un traitement préférentiel aux services et aux fournisseurs de services des PMA. Au début de 2013, aucune concession n'avait été accordée aux PMA par le jeu de cette préférence pour la simple raison qu'aucun PMA n'en avait fait la demande.

Facilitation des échanges

Le paragraphe 27 de la Déclaration ministérielle de Doha prescrivait des négociations sur la facilitation des échanges. Comme pour les trois autres questions de Singapour, ce paragraphe précisait que les négociations n'auraient lieu qu'après l'adoption d'une décision « prise par consensus explicite ... sur les modalités de négociation ». Les travaux menés par les ambassadeurs à Genève sur les trois autres questions en 2002 et 2003 ont ensuite perdu toute pertinence, car aucune décision n'a été adoptée, comme on le verra plus loin. La facilitation des échanges est la seule question de Singapour qui a survécu.

La Déclaration ministérielle reconnaissait « les arguments en faveur de l'accélération accrue du mouvement, de la mainlevée et du dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit, et la nécessité d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités accrues dans ce domaine ». Elle dispose que le Conseil du commerce des marchandises « examinera et, selon qu'il sera approprié, clarifiera et améliorera les aspects pertinents » des articles V (Liberté de transit), VIII (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation) et X (Publication et administration des règlements relatifs au commerce) du GATT, et « identifiera les besoins et les priorités des Membres, en particulier des pays en développement et des pays les moins avancés, en matière de facilitation des échanges ». Elle prévoyait en outre « une assistance technique et un soutien pour le renforcement des capacités adéquats ... dans ce domaine ».

La facilitation des échanges était considérée comme la moins controversée des questions de Singapour et aussi comme un domaine pouvant apporter des avantages réels aux pays quel que soit leur niveau de développement économique, mais cela ne signifie pas que c'est une question sur laquelle il est facile d'obtenir un large consensus. Le projet de texte de négociation récapitulatif sur la facilitation des échanges distribué le 21 avril 2011 contient plus de 800 crochets⁴¹, ce qui représente en moyenne plus de 20 crochets par page et au moins un passage entre crochets – souvent beaucoup plus – dans chacun des 15 articles. Le libellé proposé de l'article 7.2, qui concerne les règles régissant la détermination et l'acquiescement des droits de douane, taxes, redevances et impositions, est un exemple extrême, mais pas unique :

[Chaque Membre [adoptera ou maintiendra] [est encouragé à adopter ou à maintenir] des procédures [donnant] [permettant] à un importateur [ou à son agent] [la possibilité] d'obtenir la mainlevée des marchandises avant la détermination finale et l'acquiescement des droits de douane, taxes, redevances et impositions, sur fourniture d'une garantie suffisante [déterminée par le Membre

lui-même] [dans les cas où ceux-ci ne seront pas déterminés à l'arrivée ou avant l'arrivée] [dans les cas où il y aura un retard dans la détermination finale des droits de douane, taxes, redevances et impositions].]

Le paragraphe tout entier est entre crochets, ce qui indique qu'il n'y a d'accord sur aucune de ses parties, et à quatre endroits différents, il y a deux ou trois variantes.

Il y a cependant quelques dispositions qui ne sont pas entre crochets, notamment celles-ci : « Les Membres sont encouragés à mettre à disposition sur Internet d'autres renseignements relatifs au commerce », « Chaque Membre prévoira, selon qu'il sera approprié, des consultations régulières entre les organismes présents aux frontières et les négociants ou autres parties prenantes sur son territoire », ou encore « Chaque Membre examinera périodiquement ses redevances et impositions en vue d'en réduire le nombre et la diversité, dans les cas où cela sera réalisable. »⁴²

L'intention derrière ces crochets peut être autant d'ordre tactique que liée au fond. Il est dans l'intérêt de certains Membres de faire en sorte que le Cycle de Doha soit mené strictement sous la forme d'un engagement unique, car c'est pour eux le seul moyen de maintenir le maximum de pression pour obtenir des concessions sur les questions qui les intéressent et, dans cette perspective, il peut être contraire à leur stratégie de négociation que l'un des autres sujets négociés semble prêt pour une première récolte ou soit susceptible d'être traité en dehors de l'engagement unique. Ce calcul peut amener certains de ces membres à se montrer plus sourcilieux ou à poser plus de questions qu'ils ne le feraient pour un sujet qui pourrait sans cela être examiné d'une manière plus technique et non polémique. Selon l'Ambassadeur du Royaume du Lesotho, Anthony Mothae Maruping (2011 : 6), la facilitation des échanges illustre bien comment la dynamique de l'engagement unique fait que les « éléments utiles et acceptables » d'un accord dans le cadre du Cycle de Doha sont « pris en otage » pour avoir un moyen de pression dans d'autres domaines.

Règles : législation en matière de mesures correctives commerciales et subventions à la pêche

Les négociations sur les règles dans le cadre du Cycle de Doha portent sur deux questions qui ont au moins une relation distante, et sur une troisième qui n'en a pas. Les subventions à la pêche et la législation en matière de mesures correctives commerciales ont un lien dans la mesure où ces subventions sont visées par l'un des trois instruments relevant de cette législation (à savoir les droits compensateurs), mais le sujet des accords commerciaux régionaux a été associé à ces deux questions pour des raisons purement pratiques. Ce sujet n'a pas occupé une place importante dans les négociations sur les règles dans le cadre du Cycle de Doha mais, comme on le verra au chapitre 13, les ACR sont un élément important du cadre d'élaboration de politiques dans lequel s'inscrit le Cycle.

L'Ambassadeur de l'Uruguay, Guillermo Valles Galmés, est devenu Président du Groupe de négociation sur les règles à la mi-2004 et a dirigé ces débats pendant les six années qui ont suivi.⁴³ Le 19 décembre 2008, il a distribué de nouveaux textes de négociation sur

l'antidumping et les disciplines relatives aux subventions horizontales ainsi qu'une « feuille de route » conceptuelle sur les subventions à la pêche.⁴⁴ La partie du texte consacrée à l'antidumping comportait 12 crochets, concernant notamment le lien de causalité avec le dommage, le retard important dans la création d'une branche de production, les réexamens à l'extinction et une clause concernant l'intérêt public. Un point particulièrement litigieux dans ces négociations a été résolu par la suite par le biais du processus de règlement des différends. En effet, dans l'affaire *États-Unis – Lois, réglementations et méthode de calcul des marges de dumping* (« réduction à zéro »), un groupe spécial (en 2005), puis l'Organe d'appel (en 2006) ont établi que la « réduction à zéro », c'est-à-dire l'exclusion du calcul des marges de dumping des ventes à des prix inférieurs à la juste valeur, était contraire aux règles antidumping de l'OMC. Les États-Unis sont convenus d'abandonner cette pratique en 2012 (chapitre 7), rendant ainsi sans objet les négociations sur cette question.

Sur d'autres questions, ce groupe de négociation a eu du mal à trouver un consensus. En 2011, le Président Dennis Francis (Trinité-et-Tobago) a déclaré, non sans euphémisme, que « la quantité de passages sans crochets dans le domaine des subventions et des mesures compensatoires est limitée », et, au sujet des subventions à la pêche, que « la convergence est trop maigre, même sur les questions techniques, et, en réalité, quasiment inexistante sur les questions de fond essentielles, pour qu'il y ait quoi que ce soit à mettre dans un texte juridique de convergence issu d'une approche ascendante ».⁴⁵

Questions horizontales : traitement spécial et différencié et mise en œuvre

Toutes les questions examinées précédemment concernent des secteurs ou des sujets spécifiques, mais le traitement spécial et différencié (TSD) et la mise en œuvre sont des questions de portée horizontale à l'OMC. Comme on l'a vu au chapitre 10, les Membres ont su répondre à certaines préoccupations concernant la mise en œuvre pendant la période du programme incorporé, principalement en adoptant une décision sur les mesures de mise en œuvre à la fin de l'année 2000.⁴⁶ Cette décision laissait néanmoins de nombreuses questions en suspens en attendant des instructions des ministres, comme l'indiquait le paragraphe 12 de la Déclaration ministérielle de Doha, qui disait que les ministres « attach[aient] la plus haute importance aux questions et préoccupations liées à la mise en œuvre soulevées par les Membres et [étaient] résolus à y apporter des solutions appropriées », et qu'ils avaient adopté la Décision sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre⁴⁷ pour répondre à un certain nombre de problèmes de mise en œuvre rencontrés par les Membres. Ce paragraphe prévoyait que, dans le cadre de négociations ultérieures, le traitement de ces questions se déroulerait de la façon suivante :

- a) dans les cas où nous donnons un mandat de négociation spécifique dans la présente déclaration, les questions de mise en œuvre pertinentes seront traitées dans le cadre de ce mandat ; b) les autres questions de mise en œuvre en suspens seront traitées de manière prioritaire par les organes pertinents de l'OMC, qui feront rapport au Comité des négociations commerciales, [...] d'ici à la fin de 2002 en vue d'une action appropriée.

Le paragraphe précisait en outre que les résultats de ces négociations feraient partie de l'engagement unique, mais pouvaient aussi constituer des « premiers résultats » au sens du paragraphe 47, qui disposait que « les accords conclus dans les premières phases des négociations pourront être mis en œuvre à titre provisoire ou définitif » et « [c]es premiers accords seront pris en compte dans l'établissement du bilan global des négociations ».

La panne générale des négociations à Cancún a empêché de progresser sur ces questions mais elles sont revenues sur le devant de la scène entre 2004 et 2005, quand on a tenté de sauver le Cycle. Au paragraphe 1 d) de l'ensemble de résultats de juillet, le Conseil général « [a] donn[é] pour instruction au Comité du commerce et du développement réuni en Session extraordinaire d'achever rapidement le réexamen de toutes les propositions en suspens axées sur des accords particuliers et de faire rapport au Conseil général, en formulant des recommandations claires en vue d'une décision, pour juillet 2005 », tout en « donn[ant] également pour instruction à tous les organes de l'OMC auxquels des propositions de la catégorie II^[48] [avaient] été renvoyées d'achever rapidement l'examen de ces propositions et de faire rapport au Conseil général, en formulant des recommandations claires en vue d'une décision, dès que possible et au plus tard en juillet 2005 ». En outre, le Conseil a « accueilli[j] avec satisfaction et encourag[é] encore l'amélioration de la coordination avec d'autres organismes, y compris au titre du Cadre intégré pour l'[assistance technique liée au commerce] pour les PMA et du Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP) », et a « réaffirm[é] les mandats que les Ministres ont donnés au paragraphe 12 de la Déclaration ministérielle de Doha et dans la Décision de Doha sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre, et réaffirm[é] la détermination des Membres à trouver des solutions appropriées aux questions en suspens ».

Les progrès sur ces questions sont largement liés au sort du Cycle dans son ensemble, mais les Membres ont aussi examiné un élément supplémentaire. Un mécanisme de surveillance du traitement spécial et différencié était envisagé depuis l'adoption par le Conseil général, en juillet 2002, d'une décision sur ce point. Le mécanisme proposé a pour objectif d'évaluer l'utilisation et l'efficacité des dispositions relatives à ce traitement et de proposer des actions visant à les renforcer et à les améliorer. Il s'appliquerait à toutes les dispositions relatives au TSD contenues dans les Accords de l'OMC ainsi qu'aux décisions ministérielles et aux décisions du Conseil général. D'après un projet de texte publié en 2011, il ne s'agirait pas d'un « organe de négociation » mais « cela n'empêche pas la formulation de recommandations ou de propositions visant à engager des négociations au sein d'autres organes de l'OMC au sujet des dispositions relatives au TSD examinées dans le cadre du mécanisme ».⁴⁹ Cependant, après plus d'une décennie de négociations, les Membres ne sont pas encore parvenus à un accord sur l'établissement de ce mécanisme.

La question de la mise en œuvre est passée à l'arrière-plan avec le temps. Certaines des exigences imposées aux pays au début de la période de mise en œuvre des engagements du Cycle d'Uruguay, qui a coïncidé en partie avec le lancement et le début du Cycle de Doha, ont semblé moins pesantes à mesure que les Membres se familiarisaient avec les accords et tiraient parti de l'aide au renforcement des capacités. Cette question est restée importante pour les Membres mais nombre d'entre eux l'ont considérée de plus en plus comme une question plus technique que politique.

La Conférence ministérielle de Cancún (2003)

Les textes examinés précédemment sont le fruit de travaux plus ou moins intenses menés à Genève entre 2001 et 2012. C'était principalement du travail des ambassadeurs et des experts à Genève, mais les négociations ont été ponctuées de nombreuses réunions ministérielles. Dans cette seconde moitié du chapitre, nous allons parler des deux principaux moments de l'engagement ministériel, à savoir la Conférence ministérielle de Cancún de 2003 et la miniréunion ministérielle de 2008. La première devait être l'occasion d'un examen à mi-parcours du Cycle, qui devait être achevé deux ans plus tard, mais les discussions ont échoué. La seconde avait de plus grandes ambitions, à savoir la conclusion réussie du Cycle, mais elle aussi s'est soldée par un échec.

Dans un sens, la Conférence ministérielle de Cancún, qui s'est tenue du 10 au 14 septembre 2003, peut être considérée comme un revers plus grave que la Conférence ministérielle de Seattle quatre ans plus tôt, car si la débâcle à Seattle pouvait être attribuée en partie aux manifestants de l'extérieur, l'échec à Cancún était entièrement imputable aux Membres eux-mêmes. La Conférence a achoppé sur trois séries de questions, qui divisaient les pays selon une ligne Nord-Sud. La première question concernait les trois piliers du commerce des produits agricoles. La Communauté européenne et les États-Unis ont certes tenté de réduire leurs divergences sur ce sujet très sensible, mais ce faisant, ils ont provoqué l'opposition de divers pays en développement, dont certains jugeaient que les réformes étaient trop limitées et d'autres qu'elles allaient trop loin. La seconde question, liée à la première, était celle du coton, en particulier des subventions à la production accordées aux producteurs américains et de leur impact sur les pays en développement d'Afrique. Cette question, qui ne figurait pas initialement dans le programme du Cycle de Doha, a pris de plus en plus d'importance pour les pays africains et est devenue une nouvelle source de frictions Nord-Sud. Le troisième sujet, qui a causé la rupture finale, concernait les quatre questions de Singapour, bien connues maintenant.

Plusieurs acteurs clés de cette conférence ministérielle avaient participé à la précédente. Luis Ernesto Derbez, qui avait joué le rôle de facilitateur pour les questions de propriété intellectuelle à Doha, était entre-temps devenu Ministre des affaires étrangères du Mexique. En tant que Président de la Conférence de Cancún, il était confronté à la tâche redoutable de combler les fossés qui s'étaient creusés au cours des deux années précédentes. Les ministres représentant l'Afrique du Sud, le Canada, la Communauté européenne, l'Égypte, les États-Unis, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la République de Corée, Singapour et la Thaïlande, entre autres, étaient les mêmes à Cancún et à Doha. Le seul nouveau venu ayant un rôle essentiel à jouer était le Directeur général Supachai Panitchpakdi. La Conférence de Cancún allait être la seule Conférence ministérielle de son mandat. À l'inverse de son prédécesseur et de son successeur, qui ont eu peu de temps pour préparer leur première Conférence ministérielle, M. Supachai a pris ses fonctions plus d'un an avant la réunion des ministres à Cancún. Son rôle dans cette conférence n'a pas été aussi important que celui du Directeur général Mike Moore dans les deux conférences ministérielles tenues pendant son mandat, mais il s'est tout de même attelé à la tâche ardue consistant à gérer la

question du coton. M. Supachai n'a pas mis en question les décisions du Président de la Conférence et n'est pas intervenu pour persuader M. Derbez de revenir sur sa décision de clore la Conférence plus tôt que prévu.

Les négociations étaient menées au sein de cinq groupes de travail, dirigés chacun par un facilitateur qui travaillait en étroite collaboration avec le Président et qui avait des entretiens de type « confessionnal » avec les ministres. Ces groupes avaient pour thèmes l'agriculture (George Yeo Yong-Bon (Singapour)), l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (Henry Tang Ying-yen (Hong Kong, Chine)), le développement (Mukhisa Kituyi (Kenya)), les questions de Singapour (Pierre Pettigrew (Canada)) et les autres questions (Clement Rohee (Guyana)). Ils ont tenu des réunions ouvertes auxquelles tous les Membres pouvaient librement participer, chacun étant représenté par un ministre assisté de deux fonctionnaires.

La proposition des États-Unis et de l'Union européenne sur l'agriculture et l'émergence du G-20

Les différends transatlantiques sur le commerce agricole ont donné un sens nouveau au dicton selon lequel les généraux sont toujours prêts à livrer la dernière bataille. Des deux côtés de l'Atlantique, les négociateurs pensaient avoir trouvé la meilleure solution en 2003 quand ils sont parvenus à un accord qui prévoyait de modestes réductions des subventions accordées par la CE et les États-Unis, mais ce plan ne reflétait pas la dynamique de Blair House du Cycle d'Uruguay. « Blair House » est le nom donné à l'accord de novembre 1992 pour lequel la Communauté européenne et les États-Unis ont réglé les grandes questions agricoles du Cycle d'Uruguay, et qui a marqué le début de la phase finale de ces négociations. Cet accord a laissé de bons souvenirs à Bruxelles et à Washington, mais il a une connotation bien moins heureuse pour les pays exportateurs de produits agricoles, qui souhaitent que le Cycle aboutisse à des réformes plus profondes. Cet accord est aussi mentionné parfois pour désigner, comme l'expression « salon vert », un style de négociation qui laisse peu de place aux acteurs extérieurs à ce G-2.

Juste avant la Conférence de Cancún, la Communauté européenne et les États-Unis ont présenté conjointement un projet de texte sur l'agriculture, en réponse à une demande formulée par les autres Membres à l'occasion d'une miniréunion ministérielle tenue en juillet à Montréal. Pascal Lamy se souviendra plus tard de cette demande : « Travaillez ensemble et présentez-nous un accord États-Unis-UE, et après on se basera là-dessus parce qu'on ne peut rien construire sans cela. »⁵⁰ Bruxelles et Washington ont eu énormément de mal à surmonter leurs divergences mais ils y sont finalement arrivés. Le 13 août, ils ont présenté un document de trois pages, dont le contenu a été examiné plus haut dans ce chapitre, et « évidemment, une fois le document sur la table, les récriminations ont commencé à fuser ». ⁵¹ Plusieurs éléments de ce texte allaient ensuite être repris dans les modalités élaborées entre 2004 et 2008, mais, quand il a été présenté, les autres exportateurs de produits agricoles l'ont très mal pris. Loin de considérer la proposition conjointe comme une étape nécessaire vers une véritable libéralisation agricole, le G-20 y voyait une confirmation du fait que les deux

plus gros utilisateurs de subventions collaboraient pour maintenir le statu quo. Le recul sur la question de l'élimination des subventions à l'exportation était particulièrement mal vu, de même que la tentative de préserver les versements anticycliques des États-Unis en les plaçant dans la catégorie bleue, donc hors de la portée des engagements de réduction.

Le texte conjoint CE-États-Unis a eu un effet galvanisant sur les pays qui allaient former le G-20. Le Brésil a pris la tête de cette coalition, persuadant les pays en développement du Groupe de Cairns de rejoindre ce nouveau groupe. Il s'agissait de six autres pays d'Amérique latine (Argentine, Chili, État plurinational de Bolivie, Guatemala, Paraguay et Pérou),⁵² de quatre pays d'Asie (Indonésie, Pakistan, Philippines et Thaïlande) et de l'Afrique du Sud. Jusque-là, l'Inde avait été davantage alignée sur la position défensive de la Communauté européenne que sur la position offensive du Brésil, mais elle s'est laissé convaincre de rejoindre cette alliance du Sud contre la position transatlantique. Neuf autres pays en développement qui ne faisaient pas partie du Groupe de Cairns ont également rejoint le G-20, notamment la Chine. Ensemble, ils ont formé une grande coalition, qui a pris le nom de G-21 avec l'entrée de l'Égypte. Par la suite, d'autres pays ont rejoint ses rangs, alors même que certains membres originels en sortaient. À la fin de la Conférence ministérielle, elle était appelée G-20, G-21 ou G-20-Plus.⁵³

L'émergence du G-20 résultait de la confluence de deux tendances à différents niveaux de l'État brésilien. Elle peut s'expliquer, de manière étroite, par le mécontentement croissant au sein du Groupe de Cairns face au leadership de l'Australie. Alors que Canberra était disposée à utiliser le document CE-États-Unis comme point de départ des négociations, les négociateurs brésiliens préconisaient une réponse plus conflictuelle. Le Ministre Celso Amorim (voir l'appendice biographique page 572) a expliqué plus tard qu'il était déterminé à faire en sorte que « [l]es efforts des grandes puissances commerciales pour diluer le mandat de Doha sur l'agriculture n'aboutissent pas », en faisant valoir ce qui suit :

La question n'est pas de savoir si des résultats modestes auraient été préférables à l'absence de résultat. Pour beaucoup d'entre nous, le véritable dilemme était de savoir s'il était raisonnable d'accepter un accord qui reviendrait essentiellement à consolider les politiques des deux superpuissances utilisatrices de subventions, avec des gains très modestes et même quelques pas en arrière (par exemple, la nouvelle définition plus large des subventions de la « catégorie bleue », destinée à arranger les États-Unis), et de devoir attendre encore 15 ou 18 ans pour lancer un nouveau cycle, après avoir perdu de précieux atouts dans la négociation (Amorim, 2003).

Au niveau de la haute politique, cette question s'est posée à un moment où le Brésil commençait à exercer un plus grand leadership parmi les pays en développement sur un plus large éventail de questions. Cela avait déjà été démontré à l'occasion d'une réunion entre M. Amorim et les Ministres des affaires étrangères de l'Inde (Yashwant Sinha) et de l'Afrique du Sud (Nkosazana Dlamini-Zuma). La déclaration de Brasilia du 6 juin 2003 énonçait des positions communes sur de nombreuses questions politiques, sociales et économiques, comme le terrorisme et les autres formes de conflit armé, la nécessité de renforcer les

Nations Unies et le Conseil de sécurité, et le réchauffement climatique. Mais dans cette déclaration, les ministres ont aussi dénoncé le protectionnisme des grands partenaires commerciaux, soulignant –

qu'il était nécessaire de mettre pleinement en œuvre le Programme de Doha pour le développement et qu'il était important que les résultats du cycle actuel de négociations commerciales prévoient expressément la fin des politiques protectionnistes et des pratiques qui faussent les échanges, en améliorant les règles du système commercial multilatéral.⁵⁴

Les responsables brésiliens accordaient tellement d'importance à la création d'une alliance avec les autres pays en développement pour faire contrepoids à l'oligopole transatlantique qui avait jusqu'alors dominé les négociations multilatérales, qu'ils étaient prêts à trouver des compromis avec des pays dont les objectifs étaient plus défensifs qu'offensifs. S'il leur fallait revoir leurs ambitions à la baisse pour trouver un terrain d'entente avec les nouveaux partenaires, ils étaient disposés à faire cette concession, craignant que des revendications excessives en matière d'accès aux marchés « risquent d'isoler le Brésil dans les négociations, de compromettre les efforts faits pour bâtir une coalition autour du texte brésilien, et d'aller à l'encontre de l'objectif – essentiel aux yeux des autorités brésiliennes – d'attirer les plus grands pays en développement dans la nouvelle coalition » (Da Motta Veiga, 2005 : 112).

Robert Zoellick et Pascal Lamy ont réagi de façon très différente à la création du G-20. Alors que M. Zoellick a rejeté cette alliance qu'il jugeait contre nature et vouée à l'échec à cause de ses contradictions internes, M. Lamy a traité la nouvelle coalition comme un acteur. « Le G-20 », a-t-il dit plus tard, « est né du fait que les BRICS et les pays émergents, invités au G-8, devaient patienter dans la salle d'attente avant de pouvoir prendre le thé avec les grands ». ⁵⁵ M. Lamy a donné la preuve de sa conviction en participant à la réunion ministérielle du G-20 en décembre 2003 à Brasilia, quelques mois seulement après que le groupe eut fermement rejeté l'arrangement CE-États-Unis. De son côté, M. Zoellick avait pour principal objectif de faire éclater cette alliance. Les États-Unis ont utilisé différents moyens pour persuader les pays de ne pas s'associer au G-20 ou à l'autre coalition de pays en développement opposée à l'accord (voir ci-dessous), notamment en engageant la négociation d'ALE avec les pays qui acceptaient de quitter le G-20.

Au début de la Conférence ministérielle de Cancún, le Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Rubens Ricupero, a fait observer que la conférence était vouée à l'échec si les préoccupations des pays du G-20 n'étaient pas prises en compte. M. Ricupero, qui avait été un chef de file des pays en développement lorsqu'il était Ambassadeur du Brésil auprès du GATT, a souligné que ce nouveau groupe présentait deux différences majeures avec les précédents groupes « d'irréductibles » tels que le G-10 du début du Cycle d'Uruguay. Premièrement, il représentait une gamme de pays bien plus diverse. Alors que le G-10 pouvait être qualifié d'aile gauche du GATT, ses membres étant généralement partisans d'approches étatistes du développement économique, les pays du G-20 représentaient un large éventail de philosophies politiques et de stratégies de développement. Deuxièmement, comme l'a souligné M. Ricupero, les

objectifs et les approches du G-20 différaient grandement de ceux du G-10. Alors que le G-10 avait simplement tenté de bloquer le lancement d'un nouveau cycle, le G-20 avait ce que l'on appelait alors un « agenda positif », basé sur des objectifs offensifs pour lesquels il était prêt à négocier.⁵⁶ Sur ce dernier point cependant, les membres du G-20, en particulier le Brésil et l'Inde, allaient connaître des moments difficiles quand leurs intérêts offensifs communs sont entrés en conflit avec les intérêts défensifs de l'Inde.

Le coton et le Groupe ACP

Si le G-20 estimait que les propositions de la CE et des États-Unis n'allaient pas assez loin, plusieurs pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) craignaient qu'elles n'aillent trop loin dans la réduction des droits NPF, érodant ainsi leurs marges de préférence. Ces craintes, et l'intérêt transatlantique pour le maintien des subventions agricoles, en particulier les subventions des États-Unis pour le coton, ont provoqué la colère et la frustration de nombreux pays Membres de l'OMC parmi les plus pauvres.

La question du coton était la plus importante pour plusieurs de ces pays, et son inclusion dans l'ordre du jour a été pour eux une victoire. Une étude d'Oxfam avait révélé que le montant des subventions accordées aux producteurs de coton américains dépassait le produit intérieur brut (PIB) total du Burkina Faso, où plus de deux millions de personnes vivaient de la production de coton et que ces subventions avaient fait perdre au Burkina Faso 1 % de son PIB et 12 % de ses recettes d'exportation. Oxfam a exhorté les « gouvernements des pays du Nord [...] à réformer en profondeur leur politique agricole pendant le cycle actuel de négociations à l'OMC » (Oxfam, 2002 : 4), mais initialement, ce sujet ne faisait pas partie du Cycle de Doha. Cela a changé quand le Burkina Faso s'est adressé à M. Supachai, avant Cancún, en disant qu'il « voulait séparer la question du coton de celle de l'agriculture ». Le Directeur général a d'abord répondu « qu'ils auraient dû le faire à la Conférence de Doha ». ⁵⁷ Mais lorsque le Président du Burkina Faso, Blaise Compaoré, a proposé de lancer un appel personnel à Genève, M. Supachai a estimé que « c'était une noble idée qu'un chef d'État vienne parler des négociations commerciales et proposer quelque chose qui ne demande pas davantage de subventions. Il est donc venu et il a fait un long discours demandant l'élimination des subventions ». ⁵⁸ M. Compaoré s'est adressé au Comité des négociations commerciales le 10 juin 2003. En réponse à l'appel du Président, les Membres ont unanimement soutenu l'inclusion de cette question dans le Cycle.

Le problème était de savoir qui allait se charger de cette question à Cancún. Au moment de la sélection des Amis de la Présidence, s'est souvenu plus tard M. Supachai, « [p]ersonne ne voulait s'occuper du coton, de sorte [qu'il a] dû accepter de le faire. Et certains pays [m'ont] reproché d'avoir inclus le coton dans le Cycle ». ⁵⁹ M. Supachai s'est vite trouvé dans une position intenable. Les représentants des États-Unis étaient particulièrement mécontents de cette décision, reprochant au Directeur général d'avoir accepté une responsabilité qui remettait en question son impartialité. Mais les pays du groupe Coton-4 et leurs partisans critiquaient aussi M. Supachai qui, selon eux, avait présenté un texte sur le coton qui était trop proche de la position des États-Unis.

M. Zoellick était réticent à l'idée de rencontrer les pays du groupe Coton-4 à Cancún, mais il a fini par céder et une réunion a eu lieu le 9 septembre. La discussion ne s'est pas bien passée, les pays africains s'élevant contre la proposition des États-Unis qui leur suggérait de diversifier leur production et de remplacer le coton par les textiles, lesquels bénéficiaient, selon les États-Unis, d'un accès au marché préférentiel en vertu de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique. L'Australie et le Canada ont tous deux appuyé l'initiative des États-Unis, mais les autres pays ACP ont jugé que cette proposition était la preuve que les États-Unis ne prenaient pas leurs préoccupations au sérieux.

Les questions de Singapour

Les questions de Singapour ont divisé les pays en développement et les pays développés et, dans ce cas, c'est la Communauté européenne qui a été la cible des plus vives critiques. Elle était le principal demandeur sur ces questions, aux côtés d'autres pays comme le Japon et la République de Corée. La position des États-Unis était plus ambiguë. En réponse aux demandes des États-Unis, les objectifs des négociations sur les marchés publics ont été revus à la baisse, passant de l'accès aux marchés à la transparence, et les représentants des États-Unis craignaient que les négociations sur la politique de la concurrence ne deviennent un moyen détourné d'attaquer les lois antidumping.

Le débat sur les questions de Singapour a porté non seulement sur le fond mais aussi sur la procédure, les opposants rappelant la promesse de la Déclaration ministérielle de Doha selon laquelle les négociations sur ces sujets ne pourraient débiter qu'avec un « consensus explicite ». Les Membres n'étaient pas d'accord sur le sens de cette phrase. S'écartant considérablement des règles habituelles de la diplomatie à l'OMC, l'Inde a défendu l'idée qu'il s'agissait d'un vote par appel nominal. Quelle que soit la façon dont on proposerait d'évaluer ou d'exprimer le consensus, il était clair que le consensus sur les questions de Singapour brillait par son absence.

Les manœuvres autour de ces questions, particulièrement intenses pendant les 18 dernières heures de la Conférence, ont amené le Conseil des ministres de la CE à faire une concession majeure. La Communauté européenne accepterait d'abandonner trois de ces questions, s'il y avait un accord pour engager immédiatement des négociations sur la facilitation des échanges, élément le moins controversé de l'ensemble. Cette concession a été faite très tard et bon nombre des pays en développement les plus opposés aux questions de Singapour n'en avaient même pas connaissance dans les dernières heures des discussions. Plusieurs participants à ces négociations ont fait observer plus tard que la concession aurait pu être utile si elle avait été faite plus tôt car, quand elle est venue, l'opposition était déjà trop forte pour que les avis changent.

L'échec et ses conséquences

Contrairement à la Conférence ministérielle de Doha, où, suivant la tradition du GATT, on avait négocié jusqu'à la dernière heure et au-delà, la Conférence de Cancún s'est achevée plus tôt que prévu et brusquement. Le Président, M. Derbez, avait mené des discussions « marathon »

pendant toute la nuit précédant le jour de clôture, mais tard dans l'après-midi de ce dernier jour, sa mission allait prendre fin en même temps que la Conférence.

Les réunions de cette dernière journée ont commencé à 8h30; les délégués n'avaient donc pu dormir que quelques heures après les réunions de la nuit précédente. Quand ils se sont retrouvés ce matin-là, ils ont vu avec étonnement que M. Derbez commençait par les questions de Singapour. Celles-ci avaient été au centre de la dernière réunion des chefs de délégation, et il pensait qu'il fallait les régler avant de passer aux autres sujets. Aux yeux de beaucoup de participants, c'était une erreur, car les pays en développement avaient lié l'issue des discussions sur les questions de Singapour aux négociations sur l'agriculture. Il y avait peu de chances qu'ils se montrent flexibles sans savoir si les questions agricoles seraient réglées en leur faveur. M. Derbez a proposé aux participants du salon vert de consulter leurs groupes pour savoir s'ils pourraient accepter un sous-ensemble de questions de Singapour et, dans l'affirmative, lesquelles. Il a clairement indiqué aux ministres que l'absence de consensus sur les questions de Singapour l'obligerait à mettre fin à la réunion, car cela risquait d'entraîner un durcissement des positions défensives sur les questions agricoles. Quand la réunion a repris, il était clair qu'il n'y avait pas de consensus, et M. Derbez a annoncé qu'il avait décidé de clore la Conférence ministérielle. Certains pays ont objecté, insistant pour qu'il y ait un tour de table sur l'agriculture avant la fin de la réunion. M. Derbez a accepté et a demandé aux ministres d'entamer leurs discussions sur l'agriculture, mais les membres du G-10 ont indiqué que le rejet des quatre questions de Singapour avait encore renforcé leur position défensive sur l'agriculture. M. Derbez a alors mis fin à la réunion. Il a fait part de cette décision à la réunion des chefs de délégation vers 16 heures, et la clôture officielle a eu lieu à 17h55.

Le seul résultat de la Conférence a été l'approbation d'une brève déclaration ministérielle,⁶⁰ dans laquelle les ministres disaient :

« [N]ous donnons pour instruction à nos représentants de continuer à travailler sur les questions en suspens avec un sens de l'urgence et une motivation renouvelés et en tenant pleinement compte de toutes les vues que nous avons exprimées au cours de cette conférence. Nous demandons au Président du Conseil général, travaillant en étroite coopération avec le Directeur général, de coordonner ces travaux et de convoquer une réunion du Conseil général au niveau des hauts fonctionnaires au plus tard le 15 décembre 2003 afin de prendre les mesures nécessaires à ce stade pour nous permettre d'avancer vers une conclusion des négociations positive et dans les délais. Nous continuerons d'exercer une supervision personnelle étroite de ce processus. »

Celui qui a dit « la victoire a 100 pères mais la défaite est orpheline » n'a jamais eu à faire face aux conséquences de la Conférence ministérielle de Cancún. Personne n'a assumé personnellement la responsabilité de l'échec, mais beaucoup ont pointé du doigt ceux auxquels il pouvait être imputé. Certains ont blâmé M. Lamy et M. Zoellick, dont la disposition à opérer des replis sélectifs et stratégiques à Doha avait cédé la place à des positions plus rigides à Cancún, où l'UE a tardivement accepté de faire un compromis sur les questions de Singapour, et où les États-Unis

ont refusé de céder sur le coton. M. Derbez a lui aussi été abondamment critiqué. Certaines délégations estimaient qu'il avait conclu trop vite que leurs positions du dimanche matin étaient définitives, ce qui l'avait conduit à surestimer la difficulté de parvenir à un consensus. Plusieurs délégués étaient d'avis que les discussions auraient pu aboutir si elles avaient continué, comme de coutume, jusqu'au petit matin.⁶¹ Immédiatement après l'échec, les délégués de l'Inde et de la Malaisie ont laissé entendre que leur opposition absolue aux questions de Singapour était plus une position de négociation qu'une position définitive. Ils auraient pu accepter des négociations sur la facilitation des échanges et l'Inde aurait pu accepter aussi de négocier sur les marchés publics. Ils auraient eu tout à gagner à verrouiller la promesse de la CE que l'investissement et la politique de la concurrence seraient définitivement écartés des négociations à l'OMC. Il est impossible de dire s'il s'agit là d'évaluations exactes ou de simples tentatives pour faire peser la responsabilité collective sur une seule personne, mais M. Derbez a insisté sur le fait que sa décision de mettre fin à la Conférence n'était pas « irréfléchie » mais était « rationnelle ». D'autres prétendent que la décision avait été prise par les États-Unis, et que M. Derbez n'était qu'un exécutant. Certains partisans de cette théorie du complot ont fait état de la présence en ville de sénateurs américains, en particulier de ceux qui étaient concernés par la question du coton. Ces allégations semblent quelque peu fantaisistes quand on songe au rôle actif joué par le Mexique au sein du G-20. Mexico n'aurait jamais rejoint ce groupe s'il avait été aux ordres de Washington.

D'autres ont attribué l'échec non pas à des individus, des pays ou des blocs, mais aux règles et au processus. « L'échec à Cancún peut être en partie imputé à une mauvaise communication », a conclu plus tard M. Harbinson (2009 : 8), notant que « l'Union européenne a[vait] trop attendu pour faire preuve de flexibilité sur les questions de Singapour » et que « le Président de la Conférence n'a[vait] pas indiqué assez clairement, à l'avance, son intention de mettre fin aux débats ». Mais M. Harbinson n'a rejeté la faute sur personne, faisant remarquer que trouver « un point d'équilibre sur une série de questions complexes était une tâche quasiment impossible ». M. Lamy a lui aussi critiqué les procédures et les règles de l'OMC. « L'OMC reste une organisation médiévale »⁶², a-t-il déclaré, reprenant une opinion qu'il avait formulée deux ans plus tôt à Seattle. M. Zoellick, quant à lui, (2003 : 1), a imputé les résultats de la Conférence ministérielle aux pays en développement. « L'Assemblée générale des Nations Unies joue son rôle », a-t-il écrit peu de temps après, « mais ce n'est pas un modèle efficace pour des négociations commerciales ». M. Lamy et M. Zoellick se sont tous deux offusqués du ton des observations formulées par les ministres de certains pays en développement à l'occasion d'une réunion des chefs de délégation tenue le 13 septembre. De leur côté, les pays en développement ont vivement critiqué le fait que les pays industrialisés avaient refusé de faire des concessions substantielles en réponse à leurs demandes.

De 2003 à 2008

La Conférence ministérielle de Cancún avait été un échec, mais elle avait quand même permis quelques progrès dans les textes, et certaines parties du projet de texte non adopté de M. Derbez⁶³ allaient être reprises dans l'ensemble de résultats de juillet 2004.⁶⁴ Ce texte de 22 pages a servi de base aux négociations qui allaient suivre. Il a apporté la confirmation

définitive que trois des quatre questions de Singapour étaient abandonnées. Le paragraphe 1 g) du cadre prévoyait de nouvelles négociations sur la facilitation des échanges mais, s'agissant des questions des liens entre commerce et investissement, de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence, et de la transparence des marchés publics, il disait que « le Conseil convient que ces questions [...] ne feront pas partie du Programme de travail énoncé dans ladite Déclaration et que par conséquent il n'y aura pas de travaux en vue de négociations sur l'une quelconque de ces questions dans le cadre de l'OMC pendant le Cycle de Doha ».

Pendant une grande partie de l'année 2005, on a espéré que le cadre de juillet pourrait être transformé en un véritable accord à la Conférence ministérielle de Hong Kong, prévue du 13 au 18 décembre 2005, et que cela permettrait de remettre le Cycle sur les rails et de conclure les négociations un an seulement après l'échéance initiale. Le Directeur général Pascal Lamy, qui avait pris ses fonctions le 1^{er} septembre 2005, espérait que les questions qui divisaient les Membres pourraient être abordées comme des questions techniques, que les ministres pourraient traiter et régler. En novembre, toutefois, il était devenu clair qu'il restait trop à faire et que les attentes pour la Conférence devaient être revues à la baisse. Plusieurs gouvernements ont alors exprimé le vœu qu'elle aboutisse à un « ensemble de mesures pour le développement ». Un résultat concret a été le lancement de l'initiative Aide pour le commerce, destinée à financer l'amélioration de la capacité commerciale des pays en développement. Les autres éléments de l'ensemble de mesures tant espéré se sont avérés trop problématiques. Les Membres n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur les cinq propositions des PMA concernant le renforcement du traitement spécial et différencié dans le cadre d'accords particuliers, qui figuraient dans le projet de déclaration. Le projet de texte prévoyait que « les pays développés Membres, et les pays en développement Membres qui se déclarent en mesure de le faire » accorderaient un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent (FDSC) aux exportations des PMA d'ici à la fin du Cycle, et les PMA espéraient que cela pourrait faire partie d'une « récolte précoce » à Hong Kong. Les États-Unis sont restés prudents sur la question de l'accès FDSC, en particulier dans le secteur des textiles.

La Conférence ministérielle a néanmoins permis d'aplanir les divergences sur certaines des questions qui avaient freiné les négociations sur les modalités. La Déclaration ministérielle de Hong Kong, fondée sur l'ensemble de résultats de juillet, comptait 51 pages (essentiellement des annexes détaillées) qui précisaient les contours de ces négociations. Les Membres se sont fixé une série d'échéances, les modalités devant être établies pour le 30 avril 2006. Avant le 31 juillet 2006, ils devaient présenter des projets de listes complètes fondés sur ces modalités pour l'AMNA et l'agriculture, ainsi que des offres révisées concernant les services. Aucune de ces échéances n'a été respectée. La Communauté européenne s'est définitivement engagée à éliminer les subventions à l'exportation et les États-Unis ont fait savoir qu'ils étaient prêts à envisager la mise en œuvre accélérée de l'élimination des subventions au coton. Mais ces deux concessions étaient subordonnées à la conclusion d'un accord global sur l'agriculture.

Les négociations post-Hong Kong ont marqué le pas pendant les étés 2006 et 2007. En juillet 2006, M. Lamy a déclaré au Comité des négociations commerciales que « l'écart en ce qui

concerne le niveau d'ambition entre l'accès aux marchés et le soutien interne est resté trop important pour qu'il soit possible de le combler.[...] J'estime que la seule voie possible que je puisse recommander est de suspendre les négociations pour l'ensemble du Cycle afin de permettre aux participants d'accomplir le travail de réflexion sérieux qui est manifestement nécessaire». ⁶⁵ En 2007, pour la première et unique fois à ce jour, les Membres ont décidé de ne pas convoquer la Conférence ministérielle qui, conformément au calendrier biennal fixé à l'article IV de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, devait se tenir cette année-là.

La miniréunion ministérielle de juillet 2008

Les Membres ont fait une nouvelle tentative lors d'une réunion tenue du 21 au 29 juillet 2008 et cette fois, ils ont été plus près que jamais de conclure le Cycle. Les négociations ont pris la forme d'une miniréunion ministérielle. Le préfixe « mini » ne signifie pas que la réunion avait peu d'importance, il signifie plutôt qu'elle était organisée hors du calendrier habituel des conférences ministérielles, censées avoir lieu tous les deux ans. Deux aspects de cette réunion étaient loin d'être « mini » : elle a duré neuf jours, ⁶⁶ presque deux fois plus longtemps qu'une conférence ministérielle normale, et les espoirs d'une avancée décisive n'avaient jamais été aussi grands au cours du Cycle. « Présentées comme la dernière chance de sauvetage du Cycle de Doha, les réunions ont parfois semblé être vouées à l'échec, puis ont paru très positives, avec une réelle chance d'aboutir, avant de déboucher sur une impasse », a observé M. Harbinson (2009 : 9). C'était le troisième échec en trois étés consécutifs.

Les négociations se sont déroulées à plusieurs niveaux. Quelque 70 Membres ont envoyé des délégations, dont 30 environ ont participé aux réunions du salon vert, mais les négociations principales ont eu lieu au sein de groupes encore plus restreints. Un G-7 rassemblant l'Australie, le Brésil, la Chine, les États-Unis, l'Inde, le Japon et l'Union européenne, a essayé de forger un accord, et, dans certaines réunions, ce n'était plus qu'un G-5 en l'absence de la Chine et du Japon. Leurs négociations ont porté en grande partie sur un « Projet Lamy » qui visait à faire aboutir le Cycle de Doha. À l'inverse du Projet Dunkel de 1991, qui comportait des projets de texte entiers pour tous les accords faisant l'objet de négociations (sans les listes), ce texte tenait sur une seule page. C'était une version épurée et modifiée des textes que les présidents des groupes de négociation sur l'AMNA et sur l'agriculture avaient élaborés au cours du premier semestre de l'année.

Les dernières versions étaient arrivées deux semaines plus tôt, lorsque les Présidents Crawford Falconer (Nouvelle-Zélande) (agriculture) et Don Stephenson (Canada) (AMNA) avaient produit, le 10 juillet, les dernières révisions des documents de négociation. M. Lamy a ensuite travaillé avec M. Falconer, M. Stephenson et le Président du Conseil général Bruce Gosper (Australie) (voir l'appendice biographique, page 605) pour résumer les principaux éléments, en y apportant quelques modifications, et les consigner sur la page reproduite dans l'encadré 12.1. Les grandes caractéristiques de ce projet d'une page, précédemment examinées dans ce chapitre, ont ensuite été adoptées dans les documents Rev.3 (AMNA) et Rev.4 (agriculture). M. Lamy a présenté ce texte d'une page aux ministres du G-7 à une réunion tenue le 25 juillet.

Encadré 12.1. Le Projet Lamy d'une page de 2008

SGEDE pour les États-Unis abaissement de 70 %

SGEDE pour l'UE abaissement de 80 %

Abaissement pour la fourchette tarifaire supérieure 70 %

Lignes tarifaires des pays développés au-delà de 100 % uniquement pour les produits sensibles + tolérance de 1 % avec paiement conformément au texte

Pays développés nombre de produits sensibles 4 % + 2 % avec paiement conformément au texte

Pays développés expansion des contingents tarifaires 4 % de la consommation intérieure

Un étage de 12 % des lignes tarifaires comme produits spéciaux avec un abaissement moyen global de 11 %

Les MAR opèrent un abaissement moyen global de 10 % avec un nombre total de 13 % des lignes tarifaires

Dans cet étage 5 % des lignes tarifaires se voient appliquer un abaissement zéro

MSS: le seuil déclenchement pour un dépassement du taux consolidé est de 140 % des importations de base

La mesure corrective sous forme de dépassement du taux consolidé est applicable avec un plafond de 15 % du taux consolidé courant ou de 15 points *ad valorem*, le chiffre le plus élevé étant retenu

Cette mesure corrective n'est normalement pas applicable si les prix ne baissent pas effectivement

Nombre maximal de lignes tarifaires pour le dépassement des taux consolidés 2,5 % pour toute année

SGS pour les pays développés à éliminer. Point de départ maximum 1 % des lignes. Élimination progressive sur sept ans au maximum. Aucun taux supérieur aux taux consolidés UR pendant l'élimination progressive

AMNA coefficient pour les pays développés 8

Coefficient et flexibilités pour les pays en développement

20	7 (a)(i)	14 % des lignes tarifaires 16 % du volume des échanges
	7 (a)(ii)	6,5 % des lignes tarifaires 7,5 % du volume des échanges
22	10 % / 5 %	
25	0	

ACC : 20 % des lignes, 9 % de la valeur

Actions sectorielles: insérer dans le paragraphe 9 le texte suivant: «Reconnaissant le caractère non obligatoire des initiatives sectorielles, au moment de l'établissement des modalités, les Membres énumérés dans l'Annexe Z se sont engagés à participer à la négociation des termes d'au moins deux initiatives tarifaires sectorielles susceptibles d'atteindre la masse critique. Les autres Membres sont encouragés à participer afin d'aider à atteindre la masse critique. Tout pays en développement Membre participant à des initiatives sectorielles finales sera autorisé à accroître son coefficient (dans une proportion qui sera déterminée au plus tard 2 mois après la date d'établissement des présentes modalités) en fonction de son niveau de participation aux initiatives sectorielles.»

Dans une dynamique semblable à celle qui avait caractérisé la fin de la Conférence ministérielle de Doha, les Membres avaient entre les mains un texte *a minima* acceptable par tous les pays présents, sauf l'Inde. Les six autres ministres présents dans le salon vert ont indiqué qu'ils pourraient s'en accommoder, avec plus ou moins de résignation ou d'enthousiasme, mais le Ministre du commerce indien Kamal Nath l'a rejeté d'entrée de jeu. Ses collègues et M. Lamy l'ont néanmoins persuadé de ne pas se retirer des négociations, et pendant un moment, les négociateurs américains ont pensé que M. Nath avait approuvé l'accord d'une page. « Pendant les neuf jours que nous avons passés là-bas », s'est rappelée plus tard la représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Susan Schwab, « il n'y a véritablement eu que 24 ou 36 heures au cours desquelles nous avons vraiment cru à la possibilité d'un accord ». ⁶⁷ Cela a été l'occasion d'une petite célébration, mais elle a été de courte durée. Lorsque le G-7 et les groupes plus grands qui gravitaient autour de lui ont commencé à discuter des chiffres et des principes, les discussions n'ont pas tardé à déboucher comme d'habitude sur une impasse et des récriminations.

L'écart entre les taux appliqués et les taux consolidés dans les listes (« dilution »)

Malgré le nombre de questions en jeu dans le Cycle de Doha, les négociations de juillet 2008 ont porté essentiellement sur les chiffres concernant le commerce des marchandises. Plus précisément, les pays du G-7 et les autres participants ont consacré beaucoup de temps aux conditions d'accès aux marchés pour les produits agricoles et non agricoles, ainsi qu'aux questions connexes des sauvegardes pour l'agriculture et du soutien interne. Aucune autre question n'a été incluse dans le texte d'une page.

Ce qui est remarquable dans ces négociations infructueuses, c'est qu'elles ont porté en grande partie sur des arrangements qui affecteraient non pas les droits et les subventions *effectifs* des Membres, mais leurs mesures *potentielles*. Quand on examine les chiffres mentionnés dans le texte, il importe de garder à l'esprit que les négociations à l'OMC portent non pas sur les mesures appliquées des Membres mais sur leurs mesures consolidées, et qu'il peut exister un écart important entre les deux. Le Brésil, les États-Unis et l'Inde risquaient moins que la Chine et la Communauté européenne d'être obligés de modifier leurs politiques économiques sensibles du fait des arrangements négociés. Pour le Brésil et l'Inde, les droits de douane sur les produits non agricoles étaient le point le plus sensible, mais l'écart entre leurs droits appliqués et leurs droits consolidés était, respectivement, de 16,5 et 24,5 points de pourcentage. ⁶⁸ Les intérêts défensifs les plus sensibles des États-Unis concernaient le soutien interne à l'agriculture, mais en 2008, le soutien qu'ils accordaient ne représentait que 32,7 % de ce qui était autorisé dans leur liste. ⁶⁹ Autrement dit, la « dilution » des engagements de ces trois pays permettrait à l'Inde et aux États-Unis de réduire de deux tiers leurs droits consolidés et leurs subventions, respectivement, et au Brésil de réduire de moitié ses droits consolidés, avant que les engagements aient une incidence immédiate sur leurs mesures appliquées. Pour la Chine et la Communauté européenne, en revanche, il y avait peu ou pas d'écart par rapport aux droits sur les produits agricoles et non agricoles, respectivement, de sorte que dans la pratique, tout accord sur ces sujets sensibles aurait un impact tangible et immédiat, sauf s'il prévoyait des flexibilités substantielles. ⁷⁰

Il est donc paradoxal que l'Inde et les États-Unis, qui étaient les deux Membres dont les objectifs défensifs les plus sensibles étaient les moins menacés, aient été les plus préoccupés par le projet. Ce paradoxe apparent est plus facile à comprendre si l'on tient compte de deux éléments. Premièrement, ce qui préoccupait le plus les États-Unis, c'était que le projet de texte n'apportait pas grand-chose sur le plan offensif. Deuxièmement, les sensibilités défensives de l'Inde étaient si importantes que le pays rejetait tout accord qui pourrait nécessiter une modification, même légère, de la législation nationale. Le problème de la pauvreté rurale a toujours amené l'Inde à adopter une position défensive sur l'agriculture. D'après Ujal Bhatia, ancien Ambassadeur auprès de l'OMC, « [l]e problème n'est pas lié à l'économie ou à la « dilution » dans les tarifs, mais c'est plutôt une question de politique électorale dans une démocratie où les plus grands groupes d'électeurs sont composés de travailleurs agricoles pauvres ou de petits agriculteurs ». ⁷¹ En somme, l'Inde ne voulait pas céder ce que les États-Unis voulaient le plus. Mme Schwab écoutait les exportateurs de produits agricoles et autres des États-Unis qui demandaient plus, et M. Nath écoutait les producteurs indiens dont les préférences étaient diamétralement opposées. Dans cette cacophonie, il était difficile pour les deux négociateurs d'entendre les autres voix qui s'élevaient à Genève pour proposer des moyens de concilier leurs intérêts nationaux divergents.

Soutien à l'agriculture, accès aux marchés et sauvegardes

Pour comprendre le décalage entre les chiffres figurant dans le projet de texte et les mesures effectivement en place, examinons le cas des subventions des États-Unis à la production agricole. Le projet de texte demandait aux États-Unis de plafonner leur soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE) à un niveau compris entre 13 milliards et 16,4 milliards de dollars EU. Les États-Unis ont proposé un plafond de 15 milliards de dollars EU, ce qui était bien moins que la limite de 22,5 milliards de dollars EU qu'ils avaient proposée auparavant, et aussi moins que le chiffre de 17 milliards qu'ils avaient offert de manière informelle. Cependant, à un moment où le niveau effectif du soutien ayant des effets de distorsion des échanges que le gouvernement américain accordait aux agriculteurs se situait entre 7 et 8 milliards de dollars EU, ces chiffres n'avaient clairement qu'une importance contingente. Une limite de 15 milliards de dollars EU ne nécessiterait aucun changement dans les subventions effectives des États-Unis et permettrait même de les multiplier par deux avant que le plafond ne soit atteint.

En ce qui concerne l'accès aux marchés pour les produits agricoles, les négociations ont achoppé sur un élément inattendu. Le mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS), qui n'avait pas été jusque-là au centre de l'attention, s'est retrouvé étroitement lié aux réductions tarifaires proposées pour les produits agricoles. Comme on l'a vu précédemment dans ce chapitre, la principale crainte des États-Unis était que ce mécanisme ne devienne une solution de repli qui permettrait aux pays en développement, et surtout à la Chine, de défaire la libéralisation réalisée par le biais des réductions tarifaires. Le principe d'un MSS n'était pas en cause, mais les règles spécifiques, notamment le mécanisme de déclenchement, étaient très controversées. « Ceux qui craignaient que la sauvegarde perturbe le commerce normal voulaient que le seuil de

déclenchement soit le plus élevé possible», a expliqué M. Lamy. « Et ceux qui craignaient qu'elle ne soit pas opérationnelle si elle était trop contraignante voulaient un seuil plus bas. »⁷² La proposition élaborée par le Président Falconer, reprise dans le Projet Lamy, aurait permis d'appliquer des tarifs de sauvegarde pouvant aller jusqu'à 15 % ou 15 points de pourcentage au-dessus des taux de base, si le volume des importations augmentait de 40 % par rapport à une moyenne triennale, à condition qu'il y ait aussi une baisse des prix. Ces tarifs pourraient être imposés sur 2,5 % au plus des lignes tarifaires d'un pays.

Aucune des parties prenantes n'était satisfaite de cette formule. La Chine, l'Inde et les autres pays du G-33 estimaient que ce seuil de déclenchement était trop élevé et proposaient que les tarifs les plus élevés puissent être appliqués si le volume des importations augmentait de 10 %. Ils voulaient en outre que les droits de sauvegarde soient plafonnés à 30 % ou 30 points de pourcentage au-dessus du taux consolidé, soit deux fois plus que ce que prévoyait le Projet Lamy. Les États-Unis voulaient s'assurer que le droit total n'excède pas le niveau du taux consolidé antérieur au Cycle de Doha. D'après les négociateurs américains, si le tarif de sauvegarde pouvait aller au-delà des consolidations existantes, les exportateurs de produits agricoles pourraient se retrouver, après le Cycle, dans une position pire qu'avant. Face à ces objections, M. Lamy a proposé un mécanisme sans seuils de déclenchement numériques ni plafonnement, et fondé plutôt sur l'existence d'un « dommage démontrable » sur le plan de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement rural. L'utilisation de ce mécanisme serait soumise à l'examen d'experts. L'Inde a accepté cette proposition mais les États-Unis l'ont rejetée. Les négociateurs ont alors proposé plusieurs variantes, en tentant de trouver un « juste milieu » acceptable à la fois pour les partisans et les opposants du MSS. Mais les États-Unis campaient sur leur position, selon laquelle une augmentation de 40 % du volume des importations était le seuil de déclenchement acceptable le plus bas pour les tarifs qui dépasseraient les plafonds d'avant Doha. Ces divergences sur le pourcentage d'augmentation des importations qui déclencherait l'application de sauvegardes se sont avérées irréconciliables.

La dynamique de négociation entre les pays en développement de ce G-7 était inhabituelle. Ceux qui considéraient le G-20 comme une alliance contre nature en ont trouvé la preuve dans les négociations sur le MSS, qui ont vu se heurter les intérêts offensifs du Brésil et les intérêts défensifs de la Chine et de l'Inde. La relation entre la Chine et l'Inde était elle aussi inhabituelle. L'Inde défendait vigoureusement le MSS, alors que c'était la Chine qui semblait la plus susceptible d'y recourir. En effet, les tarifs agricoles de l'Inde laissaient encore beaucoup de marge au pays pour pouvoir répondre à une poussée des importations en relevant ses droits appliqués, alors que, pour la Chine, le MSS serait peut-être le seul recours pour restreindre les importations. D'après M. Bhatia, l'alliance entre le Brésil, la Chine et l'Inde « était fondée sur l'idée claire que le Brésil respecterait les intérêts défensifs des deux autres pays et que le G-20 se concentrerait dans une large mesure sur les questions relatives aux subventions et à l'accès aux marchés impliquant les économies développées ». Par conséquent, le G-20 « n'a jamais pris de position sur le MSS allant au-delà d'un soutien général, car cela aurait pu provoquer une fracture au sein du groupe ».⁷³

La position de l'Inde était aussi influencée par ses relations avec les pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, « fondées sur les similitudes de leur passé colonial et de

leur situation économique», qui font que «les positions de l'Inde reflètent systématiquement les préoccupations des petits pays en développement».⁷⁴ M. Nath considérait que les discussions sur le MSS «étaient l'occasion pour l'Inde de tester son rôle de porte-parole des petits pays ayant des intérêts défensifs similaires dans le domaine de l'agriculture». Par ailleurs, il craignait que l'adoption de l'arrangement proposé ne revienne –

à tronquer le Cycle de Doha en le limitant à des résultats sur ces questions, et à abandonner les autres questions sur lesquelles les pays développés, y compris les États-Unis, avaient des positions défensives. Il s'agissait notamment du coton, de l'amendement de l'Accord sur les ADPIC, du mode 4, des questions de mise en œuvre relatives au Cycle d'Uruguay et d'autres questions de ce genre.⁷⁵

Il y avait parfois des signes de progrès. «Quand on parlait aux Chinois de la façon dont ils allaient exercer les flexibilités prévues par le projet de texte», explique Mme Schwab, «on espérait pouvoir négocier les détails pour obtenir une certaine neutralité, et peut-être quelques gains».⁷⁶ Les Américains tenaient particulièrement à ce que les arrangements tarifaires et le MSS ne soient pas structurés d'une manière qui restreindrait l'accès des États-Unis au marché chinois du soja. Les Chinois semblaient tout aussi déterminés à préserver leurs options pour ce produit, mais ils étaient peut-être contents de laisser l'Inde prendre les devants sur cette question.

Les sept pays représentés dans le salon vert n'étaient évidemment pas les seuls participants aux négociations et d'autres Membres avaient des opinions bien arrêtées. Les pays exportateurs compétitifs comme l'Uruguay se sont alignés sur la position des États-Unis, faisant valoir que, si les droits de sauvegarde dépassaient les consolidations tarifaires existantes, cela compromettrait l'équilibre des droits et des obligations établi pendant le Cycle d'Uruguay. L'Ambassadeur Guillermo Valles a fait observer que le MSS prévu dans le projet de texte sur l'agriculture pourrait être déclenché même par des taux de croissance normaux, et qu'un seuil de déclenchement de 10% pourrait conduire à l'application de mesures de sauvegarde sur 82% et 64% des importations de produits alimentaires de la Chine et de l'Inde, respectivement (ICTSD, 2008). D'autres pays en développement craignaient que le G-7 ne s'occupe pas des questions agricoles qui les intéressaient. Le Vice-Premier Ministre du Kenya, Uhuru Kenyatta, parlant au nom des Membres africains, a déploré que «la plupart des questions clés intéressant le continent africain ne soient même pas abordées» (cité dans Coulibaly, 2008). L'impossibilité de résoudre la question du coton était particulièrement préoccupante. Les négociations sur les produits tropicaux ont aussi opposé les exportateurs d'Amérique latine aux pays ACP, les premiers cherchant à améliorer leur accès aux marchés tandis que les seconds redoutaient l'érosion des préférences.

La miniréunion ministérielle a pourtant abouti à un accord sur un contentieux très ancien. Le Directeur général Pascal Lamy, à qui l'on avait demandé d'assurer la médiation entre les exportateurs de bananes de la Communauté européenne et d'Amérique latine pour régler le différend sur les bananes, a organisé un «salon vert» avec les ministres des pays ACP et les ministres représentant les exportateurs latino-américains. M. Kenyatta représentait la position

des pays ACP et Mercedes Araoz, Ministre du commerce du Pérou, parlait au nom des exportateurs d'Amérique latine. Les discussions ont porté sur quelques produits tropicaux sensibles pour les deux parties, et après de longues heures de négociation ligne par ligne, les deux parties sont parvenues à un accord provisoire, qui venait compléter un accord négocié séparément qui réglait le différend sur les bananes, essentiellement par des réductions tarifaires plus importantes sur une période de mise en œuvre plus longue, et par la fourniture d'une aide au développement aux pays ACP par la Communauté européenne. L'accord sur les bananes a survécu à l'échec des négociations de 2008, et ce long différend a finalement été réglé en 2012.

L'échec et les responsabilités

Le 29 juillet, après neuf jours de négociations finalement infructueuses, M. Lamy a annoncé au Comité des négociations commerciales que les discussions avaient échoué. On avait été à deux doigts de finaliser les modalités concernant l'agriculture et l'AMNA et pour « un nombre considérable de problèmes qui étaient restés insolubles pendant des années, [ils] av[ai]ent trouvé des solutions », mais les négociations ont finalement achoppé sur la question du MSS. M. Lamy a dit qu'il fallait peut-être « laisser la situation se décanter » avant de déterminer comment poursuivre le Cycle de Doha, mais il a exhorté les Membres à préserver les progrès accomplis dans les domaines de l'agriculture et de l'AMNA ainsi que dans d'autres domaines.⁷⁷

M. Lamy a demandé aux ambassadeurs de ne pas se livrer au jeu des accusations réciproques mais les récriminations étaient inévitables et, dans ce cas, elles ont été particulièrement véhémentes. Quand les diplomates et les hommes politiques veulent exprimer l'idée qu'ils sont dans une impasse mais toujours en bons termes, ils disent souvent « qu'ils s'accordent sur leur désaccord ». Cette expression de cordialité est absente des souvenirs que les participants gardent des événements de juillet 2008, et les principaux acteurs de ces négociations ratées ne sont pas d'accord sur les causes de leurs désaccords. Ceux-ci plongent leurs racines dans les souvenirs contradictoires filtrés par les perceptions très subjectives des participants.

La plupart des participants qui blâment des individus particuliers désignent Mme Schwab ou M. Nath. Les officiels indiens ont indiqué qu'il ne leur servirait à rien d'accepter un accord que les États-Unis n'étaient pas prêts à accepter. Ils pensaient aussi que M. Lamy leur en demandait trop et pas assez aux États-Unis, et qu'il apportait peu d'éléments concernant la sauvegarde spéciale. Comme leurs homologues américains, les négociateurs indiens évoquent aussi les problèmes d'« atomes crochus » dans les négociations. M. Nath avait apparemment une bonne relation de travail avec Rob Portman (voir l'appendice biographique, page 624), qui a occupé le poste de Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales entre le départ de M. Zoellick en 2005 et l'arrivée de Mme Schwab en 2006. Les négociateurs pensaient aussi que M. Portman, qui avait siégé à la Chambre des représentants de 1993 à 2005, était mieux placé pour conclure un accord et le « vendre » au Congrès. Du point de vue de l'Inde, Mme Schwab, qui avait travaillé au Congrès et comme négociatrice auprès de l'USTR avant d'exercer elle-même la fonction d'USTR, paraissait trop soumise aux groupes industriels américains, à l'American Farm Bureau Federation et au Congrès.

Sans surprise, les officiels américains voyaient les choses de manière diamétralement opposée. « Les Chinois faisaient obstruction », s'est rappelé l'un d'eux, « mais ce sont les Indiens qui ont provoqué l'échec ». ⁷⁸ Les Américains ont conclu qu'ils pouvaient accepter le texte d'une page et, pendant un jour ou deux, ils ont pensé qu'un accord avait été trouvé. Mais, leurs homologues indiens ont demandé des modifications, et quand la délégation des États-Unis a déclaré que l'accord n'était pas stable, ils ont perdu confiance dans le processus et dans leurs partenaires. « Il est apparu très clairement que les Indiens ne nous laisseraient jamais conclure un accord », s'est rappelée plus tard Mme Schwab, « et que, chaque fois que nous répondions à une de leurs préoccupations, ils bougeaient les buts ». ⁷⁹

Au lieu de choisir entre Mme Schwab et M. Nath, M. Lamy les considérait tous deux – le « coefficient Schwab-Nath », selon ses termes – comme un problème majeur. À son avis, ni l'un ni l'autre n'étaient prêts à sceller l'accord comme l'auraient été leurs dirigeants respectifs. « Si M. Bush et M. Singh avaient été là », estimait-il, « il y aurait eu un accord. Mais Mme Schwab n'avait pas la force d'impulsion de M. Bush, et M. Nath n'avait pas celle de M. Singh, la première pour des raisons techniques, le second pour des raisons politiques ». ⁸⁰

Un autre problème peut être mis en lumière par un élément fondamental de la théorie des jeux. Comme l'ont observé Dixit et Nalebuff (2008), « [l']essence d'un jeu est l'interdépendance des stratégies des joueurs ». Le résultat qu'un joueur peut attendre d'une stratégie donnée n'est pas immuable mais dépend des stratégies des autres joueurs. La stratégie du Joueur A peut fonctionner contre le Joueur B, mais l'expérience du Joueur A peut être tout à fait différente si le Joueur B modifie sa stratégie ou si le Joueur A essaie d'utiliser la même stratégie contre le Joueur C. La même logique peut s'appliquer au rôle d'un médiateur : la stratégie qu'il adopte peut permettre au Groupe 1 de trouver un arrangement basé sur des avantages mutuels, mais elle peut échouer avec le Groupe 2. Dans cet ensemble de négociations, c'est la méthode bien établie à l'OMC des entretiens de type « confessionnal », qui a été appliquée, par laquelle un président ou, dans ce cas précis, le Directeur général, cherche une solution en étudiant en profondeur les positions de chaque participant et en identifiant les zones d'entente possible. Cela nécessite un examen des sensibilités de chaque partie et un jugement de la part du président. Voici comment M. Lamy décrit cette approche :

L'esprit des entretiens de type « confessionnal » est le suivant : « Donnez-moi vos lignes rouges afin que je ne les dépasse pas, mais n'essayez pas de me duper en me disant que c'est une ligne rouge alors qu'il s'agit d'une ligne bleue. » Tous essaient de dissimuler leurs lignes rouges ; les lignes rouges se trouvent derrière ce qu'ils disent, et c'est à la personne dans le « confessionnal » de deviner. Au final, lorsqu'ils indiquent leurs lignes rouges, ils savent parfaitement que le but du jeu est que je puisse présenter quelque chose qui ne dépasse aucune ligne rouge. C'est une question de confiance : « Je vous connais, vous allez me dire, « voici ma ligne rouge », et j'irai 15 % au-delà de cette ligne rouge, car je sais que vous m'avez donné un chiffre inférieur de 15 % à ce que vous pouvez accepter. » ⁸¹

C'est une façon de procéder qui est logique et qui a fait ses preuves tout au long de l'histoire du système commercial multilatéral, mais un problème peut se poser si le médiateur a l'impression que le négociateur est prêt à céder plus que ce qu'il a vraiment l'intention de céder. Mme Schwab pensait qu'elle était allée aussi loin qu'elle pouvait, au point que « la seule personne avec qui je négociais, c'était moi », mais le Directeur général pensait autrement. « M. Lamy me demandait : « indiquez-moi votre ligne rouge », raconte-t-elle, « mais je lui avais littéralement indiqué ma ligne rouge, et il me la demandait de nouveau, alors que j'étais de bonne foi ». ⁸²

Une spéculation contrefactuelle

L'accord qui était alors sur la table aurait-il pu permettre de conclure le Cycle ? Mme Schwab devait surmonter deux difficultés bien connues : le problème de Washington (négocier avec le Congrès) et le problème de Genève (négocier avec les autres Membres). Elle aurait pu résoudre le second en acceptant l'accord mais elle pensait que, si elle l'acceptait, le problème de Washington serait insurmontable. Selon elle, l'accord risquait fort d'être l'accord commercial le plus important rejeté par le Congrès depuis la Charte de La Havane. Il serait difficile de mettre en doute l'estimation des chances faite par Mme Schwab. Elle connaissait bien le Congrès, pour y avoir travaillé pendant des années, et, pendant la miniréunion ministérielle, elle était en contact permanent avec le Capitole, la Maison Blanche et les nombreux représentants du secteur privé américain présents à Genève. Il est néanmoins intéressant de se demander ce qui se serait passé à Washington et à Genève si Mme Schwab et ses homologues avaient conclu un accord.

Si les négociateurs étaient parvenus à un accord, ils se seraient rapidement heurtés à un problème de Washington radicalement différent. Ce que tous ignoraient à l'époque, c'est que les premiers signes de la crise financière imminente apparaissaient outre-Atlantique au moment même où les négociations se déroulaient à Genève. Il y a eu une première alerte le 15 juillet 2008, soit une semaine avant le début des négociations à Genève, quand la Commission des opérations de bourse a publié une ordonnance d'urgence interdisant temporairement la vente à découvert intégrale des titres des organismes de financement immobilier Fannie Mae et Freddie Mac. L'ampleur réelle de la crise n'est apparue que deux mois plus tard, au moment où l'Agence fédérale de financement immobilier a placé ces deux organismes sous tutelle gouvernementale (7 septembre), où Lehman Brothers se place sous la protection de la loi sur les faillites (15 septembre) et où le marché boursier a commencé un plongeon qui allait durer six mois. Dans les semaines qui ont suivi, un nouveau signe de calamité économique arrivait presque chaque jour de Washington, New York et d'autres capitales politiques et financières. L'indice Dow Jones des valeurs industrielles a permis de mesurer assez précisément l'ampleur des dégâts. Il avait chuté de 18 % entre la fin de juillet et la fin d'octobre, passant de 11 378 à 9 325 points, et il est tombé à 6 547 points en mars de l'année suivante (42,5 % de moins qu'en juillet), avant de commencer à rebondir. ⁸³

Si un accord avait été trouvé en juillet, les négociateurs de l'OMC seraient probablement revenus en septembre pour entamer le long processus d'établissement des listes

d'engagements spécifiques et pour finaliser les accords. Ils auraient donc commencé la partie la plus détaillée des négociations au moment où la crise a éclaté. On pourrait imaginer que la crise les aurait poussés à redoubler d'efforts de crainte que les marchés mondiaux n'interprètent mal un recul sur l'accord. Un autre scénario, peut-être plus probable, aurait été une situation de quasi-paralysie. Il faut également tenir compte du fait qu'une toute nouvelle équipe allait arriver aux États-Unis après les élections présidentielles et législatives du 4 novembre 2008. Il n'est pas inhabituel que les cycles de négociations commerciales multilatérales se poursuivent d'une administration à l'autre, même quand le pouvoir à la Maison Blanche change de mains : les Cycles de Tokyo et d'Uruguay ont tous deux commencé sous des présidents républicains et ont été achevés sous des présidents démocrates. Cependant, dans les circonstances particulières de la transition présidentielle de 2008 à 2009, qui a eu lieu dans l'ombre de la Grande récession, les risques de retards ou de perturbations étaient beaucoup plus grands.

Nous ne pouvons que spéculer sur les effets de tous ces facteurs si la miniréunion ministérielle avait été un succès. Mais, il y a fort à parier que si un accord avait été conclu en juillet, il aurait fait face dans les mois suivants à des difficultés bien plus graves que ce que les négociateurs auraient pu raisonnablement anticiper à l'époque.

Notes finales

- 1 On notera que, dans tout ce chapitre, le terme « ambassadeurs » désigne les diplomates en poste à Genève, quel que soit leur rang ou leur titre. Il est utilisé comme terme générique pour les distinguer des ministres délégués ou des ministres qui participent moins souvent aux négociations.
- 2 Ce décompte tient compte des réunions annuelles tenues en marge des réunions de l'OCDE (Paris) et du Forum économique mondial (Davos), des 5 Conférences ministérielles de l'OMC (2001, 2003, 2005, 2009 et 2011) et d'au moins 13 miniréunions ministérielles. Ces dernières ont été plus fréquentes au milieu de la décennie: il y en a eu une en 2002 (en novembre à Sydney), trois en 2003 (en février à Tokyo, en juin en Égypte et en juillet à Montréal), une en 2004 (en juillet à Genève), puis cinq en 2005 (en mars au Kenya, en mai à Paris, en juin à Livingstone (Zambie), en juillet en Chine et en novembre en République de Corée), une en 2006 (Genève) puis une en 2008 (en juillet à Genève) et en 2009 (en septembre en Inde). Il n'est pas tenu compte des plus petites réunions (du genre G-4 ou G-5), ni des téléconférences que l'OMC organise parfois pour un petit nombre de ministres. L'année 2007 a été exceptionnelle parce qu'il n'y a eu ni conférence ministérielle ni miniréunions ministérielles, bien que certains ministres aient tenu cette année-là des petites réunions.
- 3 On notera que l'analyse présentée ici suppose que les lecteurs sont au courant des questions relatives aux listes et aux formules, abordées dans le chapitre 9.
- 4 Le paradoxe du mouvement de Zénon est rapporté et réfuté dans le livre VI, chapitres 8 et 9 de la *Physique* d'Aristote.
- 5 Pour une synthèse détaillée et comparative des formules proposées par ces membres, voir *Approches des négociations tarifaires fondées sur une formule: Note du Secrétariat*, document de l'OMC TN/MA/S/3/Rev.2, 11 avril 2003, page 12.
- 6 Voir *Accès aux marchés pour les produits non agricoles: Communication des Communautés européennes*, document de l'OMC TN/MA/W/11, 31 octobre 2002.
- 7 Voir *Accès aux marchés pour les produits non agricoles: Communication des États-Unis*, document de l'OMC TN/MA/W/18, 5 décembre 2002.
- 8 Voir *Projet d'éléments des modalités pour les négociations sur les produits non agricoles*, document de l'OMC TN/MA/W/35, 16 mai 2003.
- 9 Voir *Accès aux marchés pour les produits non agricoles – Accès aux marchés pour les produits non agricoles: Modalités*, document de l'OMC TN/MA/W/44, 1er septembre 2003.
- 10 Dans un souci de clarté, l'analyse élude certaines questions importantes mais très techniques, comme celle de savoir comment les négociations traiteraient les éléments pour lesquels les Membres n'avaient pas de consolidations, ou comment les équivalents *ad valorem* seraient calculés pour les droits spécifiques ou composés.
- 11 Par exemple, un pays en développement qui opterait pour un coefficient a de 20 aurait le droit de ne pas réduire ou de réduire plus faiblement 14 % de ses lignes tarifaires correspondant aux produits industriels les plus sensibles, à concurrence de 16 % de la valeur totale de ses importations AMNA. Ou bien ce Membre pourrait ne pas consolider 6,5 % de ses lignes tarifaires ou les exclure des réductions tarifaires à condition qu'elles ne représentent pas plus de 7,5 % de la valeur totale de ses importations AMNA. À l'autre extrême, un Membre qui opterait pour un coefficient a de 25 devrait l'appliquer à tous les produits sans exception. Les flexibilités pour un coefficient a de 22 se situeraient à peu près entre les deux.

- 12 En d'autres termes, trois taux de droits différents seraient appliqués pendant une période de transition : le taux préférentiel pour les importations en provenance de certains pays en développement, un taux inférieur au taux NPF pour les importations en provenance des pays touchés d'une manière disproportionnée, et le taux NPF en baisse s'appliquant aux importations en provenances de toutes les autres sources.
- 13 Les MAR concernés sont les suivants : Albanie, Arménie, Cabo Verde, ex-République yougoslave de Macédoine, Mongolie, République kirghize, République de Moldova, Royaume d'Arabie saoudite, Tonga, Ukraine et Viet Nam.
- 14 Ce groupe comprenait le Canada, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la République de Corée, la Suisse, le Taipei chinois et l'Union européenne. Hong Kong, Chine soutenait la proposition sans être officiellement un coauteur.
- 15 Ils s'agit d'une note informelle, parue sous la cote JOB(07)/54 en date du 27 avril 2007, qui peut être consultée à l'adresse suivante : www.mfat.govt.nz/downloads/NZ-WTO/wto-doha-ministerialdeclaration27apr07.pdf.
- 16 Voir *Session extraordinaire du Comité du commerce et de l'environnement: Rapport du Président, M. l'Ambassadeur Manuel A. J. Teehanke* au Comité des négociations commerciales, document de l'OMC TN/TE/20, 21 avril 2011, page 2.
- 17 La proposition s'intitulait « Texte conjoint CE-États-Unis – Agriculture ». Elle peut être consultée à l'adresse http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc_113884.pdf. Elle est citée dans la suite du texte en tant que texte conjoint CE-États-Unis.
- 18 Toutes les références au G-20 dans ce chapitre désignent le groupe formé lors des négociations de Cancún et non le groupe du même nom qui est totalement différent et qui est devenu en 2008 un forum mondial de réunions au sommet.
- 19 Les tarifs sur les produits agricoles sont plus complexes que les droits sur les produits non agricoles, pour trois raisons : i) l'incidence plus forte des droits spécifiques ou composés (par rapport aux droits *ad valorem*) ; ii) l'existence, dans certains pays, de droits saisonniers s'appliquant aux fruits et aux légumes (c'est-à-dire l'application de taux plus élevés aux produits importés dans un pays pendant sa campagne de récoltes) ; et iii) l'utilisation de contingents tarifaires (c'est-à-dire l'application de taux plus faibles aux importations effectuées dans une limite spécifiée et de taux plus élevés au-delà de cette limite). Ces questions ne sont pas traitées ici.
- 20 Texte conjoint CE-États-Unis, paragraphes 2.1 et 2.2.
- 21 Voir *Agriculture: Proposition-cadre*, document de l'OMC WT/MIN(03)/W/6, 4 septembre 2003, paragraphe 2.5. Il s'agissait d'une nouvelle version d'un document à distribution restreinte, distribué le 20 août 2003.
- 22 Consulté sur www.twinside.org.sg/title2/twninfo220.htm.
- 23 Voir *Sauvegarde spéciale pour l'agriculture – Note du Secrétariat*, document de l'OMC G/AG/NG/S/9/Rev.1, 19 février 2002.
- 24 Voir *Projet révisé de modalités concernant l'agriculture*, document de l'OMC TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, page 3.
- 25 Document conjoint CE-États-Unis, paragraphe 3.1.
- 26 Voir *Agriculture: Proposition-cadre*, document de l'OMC WT/MIN(03)/W/6, 4 septembre 2003, paragraphe 3.1.

- 27 Comme on l'a vu au chapitre 9, les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont aussi interdit toute subvention classée dans la « catégorie rouge », mais ils ont ensuite refusé de placer des subventions dans cette catégorie.
- 28 Document conjoint CE-États-Unis, paragraphe 1.1.
- 29 Document conjoint CE-États-Unis, paragraphe 1.2.
- 30 Voir *Agriculture : Proposition-cadre*, document de l'OMC WT/MIN(03)/W/6, 4 septembre 2003.
- 31 Il est intéressant de noter que le retrait des questions de Singapour et l'ajout de la question du coton reflétaient les positions défendues par les pays en développement.
- 32 Bien qu'il s'agisse d'un document à distribution restreinte, le texte du document JOB/IP/3/Rev.1 est annexé au document intitulé *Système multilatéral de notification et d'enregistrement des indications géographiques pour les vins et les spiritueux : Rapport du Président, M. l'Ambassadeur Darlington Mwape (Zambie), au Comité des négociations commerciales*, document de l'OMC TN/IP/21, 21 avril 2011.
- 33 Selon la définition donnée à l'article 1:3 b) de l'AGCS, les « services » comprennent « tous les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental ». Le paragraphe 3 c) de cet article précise cette exception : « 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 ». Cette disposition exclut donc du champ des règles de l'AGCS une catégorie de services qui peut être très large mais qui n'est pas définie précisément, lacune dont les propagandistes ont tiré parti.
- 34 Voir, par exemple, « La santé et l'éducation pris dans l'engrenage du libre-échange? », *Le Monde*, 3 octobre 2000, et « WTO denies claims it is trying to abolish public services », *Agence France-Presse*, 6 octobre 2000.
- 35 Voir *Lignes directrices et procédures pour les négociations sur le commerce des services, adoptées par le Conseil du commerce des services réuni en session extraordinaire le 28 mars 2001*, document de l'OMC S/L/93, 29 mars 2001, page 1.
- 36 Les demandes peuvent être consultées à l'adresse www.gatswatch.org/requests-offers.html#outgoing.
- 37 Voir *Session extraordinaire du Conseil du commerce des services – Rapport du Président au Comité des négociations commerciales*, document de l'OMC TN/S/20, 11 juillet 2005, page 1.
- 38 Voir *Lignes directrices et procédures pour les négociations sur le commerce des services, adoptées par le Conseil du commerce des services réuni en session extraordinaire le 28 mars 2001*, document de l'OMC S/L/93, 29 mars 2001, page 1.
- 39 Voir *Négociations sur le commerce des services – Rapport du Président, M. l'Ambassadeur Fernando de Mateo, au Comité des négociations commerciales*, document de l'OMC TN/S/36, 21 avril 2011, page 12.
- 40 *Ibid.*, page 1.
- 41 Voir *Projet de texte de négociation récapitulatif, Révision*, document de l'OMC TN/TF/W/165/Rev.8, 21 avril 2011.
- 42 Articles 1.2.3, 2.3.1 et 6.1.6.
- 43 L'approche adoptée par M. Valles pour ces négociations est examinée au chapitre 14.
- 44 Voir *Nouveaux projets de textes récapitulatifs des Accords antidumping et SMC présentés par le Président*, document de l'OMC TN/RL/W/236 du 19 décembre 2008.

- 45 Voir *Communication du Président*, document de l'OMC TN/RL/W/254 du 21 avril 2011, pages 1 et 2.
- 46 Voir *Conseil général : Questions et préoccupations liées à la mise en œuvre*, document de l'OMC WT/L/384 du 19 décembre 2000.
- 47 Voir *Questions et préoccupations liées à la mise en œuvre : Décision du 14 novembre 2001*, document de l'OMC WT/MIN(01)/17 du 20 novembre 2001.
- 48 D'après le document de l'OMC JOB(03)/68, la catégorie II comprend « les propositions qui ont été faites dans les domaines dans lesquels les négociations prescrites sont en cours, ou qui sont autrement examinées dans d'autres organes de l'OMC ».
- 49 Voir *Session extraordinaire du Comité du commerce et du développement : Rapport du Président, M. l'Ambassadeur Shahid Bashir (Pakistan), au Comité des négociations commerciales*, document de l'OMC TN/CTD/26 du 21 avril 2011, annexe 1, page 4. Pour le contexte, voir *Rapport au Conseil général*, document de l'OMC TN/CTD/3 du 26 juillet 2002.
- 50 Entretien de l'auteur avec M. Lamy, 28 septembre 2012.
- 51 *Ibid.*
- 52 L'Uruguay était le septième pays d'Amérique latine membre du Groupe de Cairns qui devait rejoindre le G-20, mais il ne l'a pas fait au tout début du groupe. Cette réticence, qui tenait à ce que le Président du Conseil général, Carlos Pérez del Castillo (Uruguay), voulait conserver une position neutre pendant une phase cruciale des négociations, allait être source de frictions entre le Brésil et l'Uruguay (voir chapitre 14).
- 53 Pour la composition de ce groupe à la fin de 2012, voir la figure 3.2.
- 54 Le texte de la déclaration de Brasilia peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.dfa.gov.za/docs/2005/ibsa_brasilia.htm.
- 55 Entretien de l'auteur avec M. Lamy, 28 septembre 2012.
- 56 Entretien de l'auteur avec M. Ricupero, 11 septembre 2003.
- 57 Entretien de l'auteur avec M. Supachai, 27 septembre 2012.
- 58 *Ibid.*
- 59 *Ibid.*
- 60 La déclaration peut être consultée à l'adresse suivante : http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min03_f/min03_14sept_f.htm.
- 61 Les descriptions des positions des délégués faites dans ce paragraphe s'appuient sur les entretiens de l'auteur à Cancún.
- 62 « Conférence de presse de clôture de la cinquième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce », 4 septembre 2003, document disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-03-409_en.pdf.
- 63 Le projet, distribué le 13 septembre 2003, peut être consulté à l'adresse suivante : www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/draft_decl_rev2_e.htm.
- 64 Voir *Programme de travail de Doha : Décision adoptée par le Conseil général le 1er août 2004*, document de l'OMC WT/L/579 du 1er août 2004.

- 65 Voir *Remarques liminaires du Président, Réunion informelle du Comité des négociations commerciales au niveau des chefs de délégation*, document de référence informel JOB(06)/231 du 24 juillet 2006.
- 66 Initialement, la réunion ne devait pas durer plus de cinq jours.
- 67 Entretien de l'auteur avec Mme Schwab, 10 janvier 2013.
- 68 Voir l'appendice 9.2.
- 69 Voir l'appendice 9.3.
- 70 Voir l'appendice 9.2.
- 71 Correspondance de l'auteur avec M. Bhatia le 25 mars 2013.
- 72 Entretien de l'auteur avec M. Lamy, 28 septembre 2012.
- 73 Correspondance de l'auteur avec M. Bhatia le 25 mars 2013.
- 74 *Ibid.*
- 75 *Ibid.*
- 76 Correspondance de l'auteur avec Mme Schwab le 10 janvier 2013.
- 77 Observations disponibles à l'adresse suivante: http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/meet08_chair_29july08_e.htm.
- 78 Entretien avec l'auteur.
- 79 Entretien de l'auteur avec Mme Schwab, 10 janvier 2013.
- 80 Entretien de l'auteur avec M. Lamy, 28 septembre 2012.
- 81 *Ibid.*
- 82 Correspondance de l'auteur avec Mme Schwab le 10 janvier 2013.
- 83 Le niveau relatif de ces baisses serait encore plus élevé si le calcul avait été effectué à partir du 9 octobre 2007, date à laquelle le Dow Jones a clôturé à un niveau record de 14 164 points avant la récession. Les baisses enregistrées après cette date jusqu'à la mi-2008 n'étaient cependant pas liées à la crise financière elle-même, et le point de comparaison le plus approprié est 2008 plutôt que 2007. Le marché boursier n'allait pas retrouver son niveau d'octobre 2007 avant le début de l'année 2013.