

Vers HongKong : Les enjeux de la sixième ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce

Mehdi Abbas *

Du 13 au 18 décembre 2005 se tiendra la sixième conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à HongKong. Cette conférence célèbre l'anniversaire des dix ans de l'OMC et aurait dû marquer la fin de l'Agenda de Doha pour le développement (ADD).

Une conférence ministérielle est, du point de vue de *modus operandi* de l'OMC, un moment clé. En effet, l'OMC appartient à ses membres. Les pays prennent les décisions au sein de différents conseils et comités, composés de représentants de tous les membres. L'organe suprême est la Conférence ministérielle qui doit se réunir au moins tous les deux ans. La Conférence ministérielle est habilitée à prendre des décisions sur toutes les questions relevant de tout accord commercial multilatéral. Elle fixe la « feuille de route » à laquelle devront se tenir les États Membres [Cf. encadré 1]. Celle de HongKong devait re-légitimer l'institution, constituer une « victoire » pour le multilatéralisme et une relance de la coopération Nord-Sud. Dès lors, ni l'OMC et son nouveau Directeur général, le Français Pascal Lamy, ni la communauté des États Membres ne peuvent se permettre un énième insuccès à HongKong¹. Pourtant, il a été

décidé que l'année 2006 constituerait une perspective plus réaliste pour l'achèvement des négociations. La proposition d'une conférence ministérielle *bis* est même à l'ordre du jour car il semble que la conclusion des deux tiers des négociations, objectifs de Pascal Lamy, ne soit plus possible.

Aussi est-il nécessaire de saisir l'importance de la prochaine conférence en abordant les positions des principaux acteurs sur les thématiques structurantes du cycle pour le développement. Il convient également de mettre en perspective l'évolution de ce cycle de négociation depuis son lancement en 2001 à Doha (Qatar). L'issue la plus vraisemblable est la suivante : la ministérielle de HongKong marquera un nouvel épisode – le dernier ? – dans la crise du multilatéralisme. Cette chronique se propose de fournir quelques clés nécessaires à la compréhension des enjeux et perspectives de cette ministérielle.

Néanmoins, la multiplicité des positions, les effets d'annonce plus ou moins stratégiques participants à la dramaturgie des négociations ainsi que les facteurs exogènes qui influencent désormais les discussions de l'OMC, rendent tout exercice d'actualité raisonnée, à l'instar de cette chronique, très ardu. Il s'agira par conséquent d'opérer un retour en arrière afin de mettre en perspective la façon dont a évolué

de la transparence et de la participation des PMA ; iii) une réelle volonté politique de faire aboutir la négociation.

* Maître de conférences, Université Pierre Mendès France.

¹ Selon Amina Chawahir Mohamed, qui préside actuellement le Conseil général de l'OMC, une réussite à HongKong nécessite trois conditions : i) une meilleure utilisation du temps disponible, ce qui signifie une réduction des activités de l'OMC afin de se concentrer sur les négociations et une limitation des réunions hors de Genève ; ii) une amélioration

l'ADD. Il en ressortira que cet agenda est désormais entièrement consacré à des questions d'ordre commercial. Il sera dès lors possible d'en tirer quelques conclusions analytiques concernant l'évolution du système commercial multilatéral.

Nous procéderons en deux temps. Le premier abordera le déroulement des négociations commerciales multilatérales lancées à Doha en novembre 2001 et présentera la position des principaux protagonistes sur les dossiers essentiels. Le second temps sera consacré aux conclusions sur l'avenir de l'OMC et des rapports Nord-Sud.

Tableau 1

Les conférences ministérielles de l'OMC 1995-2005

Lieu	Date	Principaux thèmes abordés
Singapour	9-13 décembre 1996	<ul style="list-style-type: none"> - Accord sur la libéralisation des échanges des produits de technologie de l'information. - Création de groupes de travail commerce et investissement, commerce et politique de concurrence, transparence des marchés publics, facilitation des échanges. - Déclaration sur la marginalisation des PMA.
Genève	18-20 mai 1998	<ul style="list-style-type: none"> - Commémoration du cinquantième anniversaire du système commercial multilatéral. - Déclaration sur la mise en œuvre de dispositions spéciales en faveur des PED très endettés. - Programme de travail sur le e-commerce.
Seattle	30 novembre-3 décembre 1999	<ul style="list-style-type: none"> - Forte mobilisation des mouvements de contestation de l'OMC. - Opposition États-Unis/pays en développement sur la question de la clause sociale. - Échec du lancement du Cycle du millénaire.
Doha	10-14 novembre 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Accession de la Chine. - Accord entre les pays industrialisés (États-Unis, Suisse) et les pays du Sud (Brésil, Inde, Afrique du Sud) sur le droit de produire et de vendre des médicaments génériques antisida. - Lancement du Cycle pour le développement ou Agenda de Doha pour le développement.
Cancun	10-14 septembre 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Opposition Nord-Sud sur les quatre dossiers de Singapour. - Opposition pays industrialisés/pays africains producteurs de coton sur la question des subventions. - Opposition dans le dossier agricole entre le Groupe des Vingt, mené par le Brésil, d'un côté, les États-Unis et l'Union européenne, de l'autre. - Impossibilité d'avancer sur les thèmes du Cycle pour le développement.

Source : composition personnelle de l'auteur.

Qu'est devenu le cycle pour le développement de l'OMC ?

À l'origine, le cycle pour le développement de l'OMC comportait cinq thématiques, les trois premières concernant l'ensemble des membres, les deux dernières constituant la substance du cycle pour le développement.

i) Le volet libéralisation des échanges porte principalement sur les services, l'agriculture et l'accès au marché des produits industriels, négociations dites de l'accès aux marchés des produits non agricoles (AMNA) ;

ii) Le volet réglementation concerne la rénovation et l'aménagement du contenu d'un certain nombre d'accords de l'OMC (la procédure de dumping et anti-dumping, la procédure de règlement des différends² et la révision des règles relatives aux accords commerciaux régionaux). Ce volet concerne également l'Accord sur la propriété intellectuelle (ADPIC)³ ;

iii) Les « Questions de Singapour » relatives à la facilitation des échanges, la transparence des marchés publics, l'investissement, les politiques de concurrence ;

iv) Le volet institutionnel se scinde en deux sujets principaux. Le premier est celui de la mise en œuvre. Il s'agit d'une revendication majeure des pays en développement et des pays moins avancés (PED-PMA) qui réclament l'établissement d'un bilan de la mise en œuvre des accords du cycle d'Uruguay avant le lancement d'autres négociations. Ce dossier consiste à faire le point sur le respect des obligations négociées, sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de certains accords et la prise en compte, en vue de leur correction, des déséquilibres systémiques de l'OMC. Le second sujet concerne la rénovation du traitement spécial et différencié afin d'établir un accord-cadre et de réexaminer ses dispositions en vue de les renforcer et de les rendre plus opérationnelles ;

² La négociation sur la réforme de la procédure de règlement des différends ne fait pas partie de l'engagement unique.

³ Il est prévu un réexamen de certaines de ces dispositions (article 27 « Objets brevetables » et article « 71 Examens et amendements ») et la clarification de la relation entre les dispositions de l'ADPIC et la convention sur la biodiversité ainsi que la question de l'accès aux médicaments.

v) La création de deux groupes de travail sans mandat de négociation : «commerce, dette et finance» ; «commerce et transfert de technologies».

Ce cycle ambitieux a très vite rencontré de nombreux blocages. Le dossier agricole est celui qui retient l'attention, mais concrètement aucun volet majeur (services, AMNA, propriété intellectuelle) n'a avancé. Depuis près de quatre ans, le bilan est faible. L'échec de Cancun a conduit les Membres de l'OMC à une redéfinition radicale du contenu des négociations qui a abouti, été 2004, à l'élaboration du « paquet de juillet »⁴. Le paquet de juillet 2004 est issu d'un compromis entre le Brésil, l'Inde, l'Australie, les États-Unis et l'UE, groupe informel dénommé FIPS pour *Five Interested Parties*. À ce titre, il reflète essentiellement leurs intérêts en définissant les « cadres de négociation » sur l'agriculture, les produits industriels et les services.

Il ressort de l'accord de juillet une feuille de route pour HongKong qui a considérablement réduit la portée de la négociation de ce cycle. Ainsi, des *Questions de Singapour* il ne demeure plus que le dossier facilitation des échanges⁵. Des avancées notables ont été obtenues sur le dossier agricole (élimination des subventions à l'exportation à échéance 2017, abaissement des droits de douane avec le droit de protection pour les « produits sensibles », réduction des soutiens internes faussant les échanges, création d'un sous-comité regroupant les États-Unis et les pays africains concernés devant traiter la question des subventions américaines sur le coton) sans toutefois qu'un accord ferme ne soit obtenu au sujet des modalités (les formules, les pourcentages, les délais).

De juillet 2004 à l'automne 2005, phase de construction d'un consensus en vue d'une déclaration ministérielle, les négociateurs ont cherché à débloquer les dossiers les plus

⁴ À ce sujet voir Mehdi Abbas, «La CNUCED XI : du consensus de Washington au Consensus de Sao Paulo ?», Observatoires des Amériques, Chroniques des Amériques, no 04-21. En ligne : http://www.ameriques.uqam.ca/pdf/Chro_0421_cnuCED.pdf

⁵ Les négociations en relation avec la facilitation des échanges incluent : l'Accord sur les licences et procédures d'importations, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et l'Accord sur l'inspection avant expédition. À cela s'ajoute, sous la rubrique « renforcement de capacités », la réforme des administrations douanières et fiscales.

problématiques afin d'assurer un succès à HongKong.

Encadré 1
Qu'est-ce qu'une conférence ministérielle ?

Une Conférence ministérielle est le moment et le lieu clés de la dynamique institutionnelle de l'OMC puisque « *La Conférence ministérielle exercera les fonctions de l'OMC, et prendra les mesures nécessaires à cet effet* » [Art. IV. 1]. Plusieurs dispositions des Accords de l'OMC précisent le mandat et les fonctions des conférences ministérielles :

- Art. IV. 1 : composition, fréquence des réunions et fonctions de la Conférence ministérielle
- Art. IV. 7 : autorité de la Conférence ministérielle pour la création de comités additionnels amenés à assurer des fonctions additionnelles
- Art. VI. 2 : autorité de la Conférence ministérielle à nommer le Directeur général et à fixer ses pouvoirs et ses fonctions
- Art. VI. 3 : autorité de la Conférence ministérielle dans la détermination des attributions et des conditions d'emploi des membres du personnel du Secrétariat
- Art. X : clauses spécifiques autorisant des amendements aux dispositions des Accords de l'OMC et rôle et fonctions de la Conférence ministérielle dans ce dispositif de rénovation des Accords
- Art. XII. 2 : autorité de la Conférence ministérielle dans l'approbation d'une accession à l'OMC
- Art. XIII. 4 : autorité de la Conférence ministérielle d'examiner la non-application des Accords de l'OMC entre certains Membres

Il convient de ne pas confondre une conférence ministérielle avec les mini-ministérielles qui se sont développées ces dernières années. Les mini-ministérielles sont des réunions convoquées par un membre qui en contrôle l'ordre du jour et décide des pays invités à participer. Elles n'ont aucune existence légale et statutaire.

Le dossier agricole a acquis le rang de dossier stratégique au sens où c'est à l'aune d'un accord sur ce dossier que sera évalué le succès de la VI^{ème} Conférence ministérielle et plus globalement de l'ADD. Si un accord intervient sur l'agriculture, cela signifiera que les PED ont obtenu suffisamment pour, en compensation, être disposés à des concessions sur d'autres dossiers. Sur chacun des trois piliers de la négociation, la phase préparatoire est faite d'avancées et de *statu quo*⁶.

Sur l'accès aux marchés, des divergences profondes demeurent entre les pays pratiquant des tarifs élevés et les principaux exportateurs. Un désaccord important demeure sur la question des plafonds tarifaires entre les pays du G-20, l'UE et les pays ACP. La formule de réduction du niveau des droits de douane et des quotas limitant le niveau d'importation présentée par le G-20 a été adoptée lors de la mini-ministérielle de Dalian (Chine) en juillet 2005. Cette formule est un compromis entre celle défendue par l'Union européenne (UE) et le G-20 et celle présentée par les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Sur la question des soutiens internes, les principaux pays qui subventionnent leur agriculture (États-Unis et UE) ont présenté des propositions allant dans le sens d'un abaissement des soutiens ayant des effets de distorsion des échanges à hauteur de 60 % pour les États-Unis et de 80 % pour l'UE.

Concernant la concurrence à l'exportation, un consensus semble ressortir en vue de l'élimination progressive des subventions soit à l'horizon 2010 selon la proposition américaine, soit à l'horizon 2017 pour l'UE. Toutefois, la mise en œuvre de cet engagement apparaît plus problématique. D'une part, les marges de manœuvre du négociateur américain sont réduites car le Congrès est soucieux de conserver toutes ses prérogatives au moment où il doit élaborer une nouvelle loi agricole pour succéder au *Farm bill* adopté en 2002⁷. D'autre part, les

États Membres de l'UE reprochent au commissaire (Peter Mandelson) de « sortir des lignes rouges » fixées par le Conseil, mettant en péril la PAC⁸. Outre l'annonce d'une réduction des mesures de soutien, les États redoutent la proposition de réduction des droits de douane de 20 à 50 % selon les produits en matière d'accès au marché de l'Union. La position de la Commission se justifie, selon Mandelson, par le fait que, sans cette offre, il ne sera pas possible de débloquer la négociation en matière d'accès aux marchés industriels et de services, qui concernent, rappelle-t-il, plus de 90 % des exportations européennes. La France, principale puissance agricole de l'Union à la tête d'un groupe de treize pays, s'oppose à cette offre qui ne satisfait pas les principaux partenaires de l'UE (États-Unis, Brésil, groupe de Cairns⁹). Dernier point d'achoppement du dossier agricole, la question de l'aide alimentaire qui, selon l'UE, permet aux États-Unis d'écouler leurs surplus agricoles, faussant ainsi la concurrence sur les marchés internationaux¹⁰.

Les questions d'importance pour les PED, particulièrement le G-33¹¹, tel le mécanisme de sauvegarde spéciale pour les protéger contre de brusques poussées des importations ou contre l'érosion des préférences n'ont pas retenu l'attention. L'élaboration d'une liste de produits spéciaux et de biens de consommation qui échapperaient à une réduction significative des tarifs douaniers a été acceptée sous condition que le G-33 fournisse des critères pour la sélection de ces produits se référant à la sécurité alimentaire et au développement rural. Le groupe de pays

⁶ L'avancée la plus notable a eu lieu lors de la mini-ministérielle de Paris en mai 2005 avec le compromis sur la conversion des tarifs spécifiques pour les produits agricoles (fondés sur les quantités importées) en équivalent *ad valorem* fondé sur la valeur.

⁷ On saisit à ce niveau la contrainte systémique des États-Unis sur l'OMC. L'empressement à vouloir conclure l'agenda de Doha avant fin 2006 ne s'explique que par le fait que la *Trade Promotion Authority* n'a été prolongée que jusqu'au 1^{er} juillet 2007.

⁸ Les négociations de l'OMC sont toujours marquées par les oppositions entre les États et la Commission, situation reflétant les contradictions intra-européennes en matière de libéralisation. Les rôles sont pourtant clairement définis : la Commission pilote les négociations au nom des États Membres, en fonction d'un mandat que ces derniers lui ont accordé à l'unanimité. Les vingt-cinq doivent ensuite entériner les accords négociés par Bruxelles. Cela conduit à instaurer un va-et-vient permanent à chacune des phases de la négociation pour que le Commissaire ne soit pas désavoué par un État.

⁹ Le groupe de Cairns : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

¹⁰ Mais, les États-Unis ne sont pas seuls. Le Japon re-exporte sous forme de don à titre de l'aide alimentaire la quasi-totalité des 770 000 tonnes de riz importé.

¹¹ Le G-33 est un groupe d'environ 40 pays en développement qui se préoccupe prioritairement des conséquences de la libéralisation agricole sur la petite paysannerie.

importateurs nets de produits alimentaires¹² s'inquiète des engagements en matière de réduction des soutiens car il en résulterait une augmentation du prix des produits agricoles et un effet mécanique de détérioration de leur balance commerciale. Les gagnants de la négociation agricole sont les pays du groupe de Cairns et du G-20 alors que les perdants seront les pays les plus pauvres, ce qui les conduira à complexifier davantage leurs positions sur ces questions.

En vue d'obtenir le soutien des PED contre l'UE, les États-Unis ont évolué sur le dossier coton en proposant une réduction des tarifs de 55 à 90 % ainsi qu'une baisse des subventions à l'exportation faisant partie des programmes de crédit d'ici à 2010. Les pays africains concernés par le dossier coton (Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad) ont menacé de faire échouer la Conférence ministérielle si aucune avancée notable n'est enregistrée.

Le dossier des droits de douane industriels a connu une évolution allant dans le sens d'une relance des négociations. Depuis 2001, la négociation tourne autour du choix d'une formule de réduction des tarifs douaniers. La formule proposée par les pays industrialisés devait s'appliquer à tous les produits et soumettait les tarifs douaniers les plus élevés à une réduction proportionnellement plus élevée que les tarifs douaniers les plus bas. Des formules alternatives ont été proposées introduisant des coefficients différents selon les catégories de produits. Les discussions portent désormais sur ces coefficients, ce qui ne devrait pas poser de problème pour le lancement de la négociation.

Le dossier libéralisation des services est plus problématique en raison de la nature bilatérale des négociations, chaque pays devant faire des propositions sur l'ouverture de son propre marché et formuler des demandes à ses partenaires commerciaux. À ce stade du processus préparatoire, une « masse critique » d'offres n'est toujours pas atteinte pour rendre la négociation attractive : liste des services à libéraliser insatisfaisante en quantité (nombre de secteurs proposés) et en qualité (degré de

libéralisation). L'UE, les États-Unis, le Canada et la Suisse font pression pour obtenir une amélioration substantielle des offres de la part des autres pays membres [Cf. encadré 2 pour le détail technique des négociations de libéralisation des services]. À l'initiative des États-Unis, dont l'objectif est « *d'amener les Membres à atteindre la norme américaine pour l'ouverture des marchés dans le secteur des services* »¹³, est lancée une réflexion sur la réforme de la modalité des négociations¹⁴. Les positions offensives de l'UE sur les services et l'AMNA seraient la contrepartie de sa position défensive dans le dossier agricole. En lâchant du lest sur ces deux dossiers, elle obtiendrait en retour une plus grande souplesse de ces partenaires-concurrents vis-à-vis de sa politique agricole.

Globalement, les pays industrialisés souhaitent obtenir pour leurs entreprises de services bancaires, financiers professionnels ou de transport, une liberté plus grande d'installation et d'opération dans les PED tandis que ces derniers insistent sur « l'espace politique nécessaire » à la conduite de leur politique de développement (le traitement spécial et différencié) et sur la possibilité qu'auraient leurs professionnels de s'installer provisoirement dans un pays pour exercer.

Ce dossier est à l'origine de l'évolution de la ligne d'opposition traditionnelle Nord-Sud et plus particulièrement UE-Sud. En effet, la position de refus des PED observée jusqu'ici est affaiblie par une division intervenue entre les PED refusant de présenter des offres et des demandes et un groupe mené par l'Inde (Bangladesh, Inde, Pakistan et Philippines) qui a

¹³ Voir *The International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Passerelles*, Vol. VI, n° 2, avril-juin 2005.

¹⁴ La proposition américaine pour une approche plus proactive reprend la méthode des demandes et offres en lui ajoutant une offre d'ouverture initiale dans tous les secteurs de service. En juin 2005, l'UE a proposé un mécanisme qualifié de *benchmarks*. Il s'agit d'imposer à chaque État un niveau minimum d'engagements quantitatifs et qualitatifs. Compte tenu de la spécificité de l'AGCS, ce mécanisme impose de fait une double obligation : i) prendre un minimum d'engagements spécifiques dans un nombre de secteurs définis par une liste commune ; ii) pour chaque secteur ou sous-secteur, indiquer un degré minimal de libéralisation dans chacun des quatre modes de fourniture des services. Si cette proposition est adoptée par les États Membres, pour des secteurs et/ou des sous-secteurs qui se trouvent dans la liste minimale arrêtée par l'OMC mais qui ne figurent pas dans les listes des offres d'un pays ou y figurent avec des exemptions, ce pays est amené à formuler des offres.

¹² Ce groupe est composé de 19 pays en développement (Barbade, Botswana, Côte d'Ivoire, Cuba, Égypte, Honduras, Jamaïque, Kenya, Maroc, Maurice, Pakistan, Pérou, République dominicaine, Sainte-Lucie, Sénégal, Sri Lanka, Trinité-et-Tobago, Tunisie et Venezuela), auxquels s'ajoutent tous les pays les moins avancés.

introduit le mode 4 dans la négociation. Peu sensible à l'accusation de *free-riding*, les négociateurs indiens préfèrent discuter en tête-à-tête avec les américains et se montrent prêts à faire des concessions pour une avancée sur les services. Sur ce point, l'enjeu excède les négociations commerciales pour porter sur le siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Les intérêts offensifs sont présents dans les négociations sur les modes 1 et 4 de fourniture des services alors que l'Inde est prête à des concessions sur le mode 3. Ainsi, si l'UE et les États-Unis font des offres significatives sur le mode 4, ce qui n'est pas garanti compte tenu de la sensibilité politique du sujet, le groupe Inde serait disposé à plus de flexibilité sur l'agriculture et l'AMNA. Il en résulte une mise à mal de la cohérence du G-20, d'autant plus que les positions offensives du Brésil sur le dossier

agricole gênent une Inde plutôt agro-protectionniste.

L'autre volet de la négociation sur les services concerne les « disciplines », c'est-à-dire les pratiques dans le domaine des marchés publics, des législations et réglementations nationales, des subventions et mesures nationales de sauvegarde. Sous l'impulsion des pays industrialisés, le dossier qui a le plus avancé est celui des législations et réglementations nationales concernant la liberté d'accès au marché pour les investisseurs. Les États-Unis proposent, d'une part, qu'un État puisse bloquer l'entrée en vigueur d'une législation nationale au motif qu'elle représente un obstacle non tarifaire et, d'autre part, qu'il puisse actionner la procédure de règlement des différends face à une telle situation.

Encadré 2

L'Accord général sur le commerce des services

Les Accords de l'OMC limitent la compétence de l'Organisation aux questions commerciales ou aux transactions reliées aux questions commerciales. C'est pourquoi le secteur des services est abordé au travers de la distinction entre plusieurs modes de fourniture de service et au travers de l'extension aux fournisseurs de services des dispositions de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Contrairement aux dispositions du GATT, celles de l'AGCS englobent la dimension productive des activités servicielles. Cette approche de l'offre de service découle directement de leur définition par le biais de leur mode de fourniture.

Les modes de fourniture de services : l'article I. 2 de l'AGCS identifie quatre modes de fourniture :

- Mode 1 : les transactions transfrontières.
- Mode 2 : l'offre de services à des consommateurs étrangers qui se sont eux-mêmes déplacés pour se les procurer.
- Mode 3 : l'offre de services aux consommateurs locaux par le biais d'une présence commerciale.
- Mode 4 : la prestation de services par le biais d'expatriés temporaires et/ou permanents grâce à la présence de personnes physiques étrangères.

Ainsi, l'AGCS retient une approche fonctionnelle des services qui tient compte de leur globalité et de leur association avec le mouvement et la liberté d'établissement des personnes et de l'investissement direct à l'étranger (Art. XXVII.d et Art. XVI. f). A cela s'ajoute le fait que les dispositions de l'AGCS s'appliquent non seulement à l'opération, à la prestation de services elle-même mais aussi à ses fournisseurs. Ainsi, l'AGCS est fondé sur une conception globale des services, de leur fourniture et des mesures gouvernementales qui pourraient les affecter.

Les spécificités de la négociation sur la libéralisation des services : l'AGCS constitue un code de bonne conduite que les Membres sont invités à mettre en œuvre de façon unilatérale et/ou bilatérale afin de procéder à une « *élévation progressive des niveaux de libéralisation du commerce des services.* » L'AGCS se distingue du GATT du fait que la clause de la nation la plus favorisée a une portée plus vaste puisqu'elle s'applique aux services et aux fournisseurs de services. En revanche, l'AGCS adopte une démarche d'engagement spécifique qui se manifeste dans les listes recensant l'ensemble des offres de pays en négociation. Ces listes doivent préciser les restrictions applicables au commerce des services quant à leurs divers modes de fourniture au regard des deux clauses du multilatéralisme : la clause de l'accès aux marchés et la clause du traitement

national. Dès lors, l'accès au marché et le traitement national ont une portée qui dépend uniquement de la volonté des Etats membres. Un tel degré de liberté est exclu du GATT. L'AGCS n'impose aucune déréglementation et ne met pas en cause les restrictions existantes. Il n'impose pas aux Etats de souscrire des engagements pour chaque mode de fourniture d'un service.

Toutefois, les clauses dérogatoires sont marginales dans le cadre de l'AGCS qui ne reconnaît le principe de non-réciprocité et de préférences ni pour les PED, ni pour les pays en transition, ce qui fait peser sur ces pays une contrainte normative très forte. Pour ce qui est de la clause du traitement national, elle ne s'applique que « compte tenu des conditions et restrictions indiquées par les Membres dans leur liste » (art. XVI. 1). Chaque membre peut décider de lui donner la portée de son choix par le maintien de privilège dont bénéficient ses nationaux (art. XVII). Chaque membre a pour seule obligation de mentionner les limitations qu'il entend donner à la règle du traitement national pour chaque mode de fourniture de service. Cependant, un dilemme apparaît car les discriminations entre fournisseurs étrangers et nationaux sont admises à condition toutefois que les « conditions de concurrence » ne soient pas faussées au profit des nationaux (art. XVII. 3), ce qui n'est pratiquement jamais le cas et donc facilement opposable aux Etats.

Quelles perspectives pour HongKong ?

Ce qui retient l'attention dans l'accord-cadre de juillet 2004 et dans l'évolution des négociations depuis lors, c'est le recul net de la dimension développement. Que ce soit la mise en œuvre, le traitement spécial et différencié (TSD), l'érosion des préférences tarifaires dont bénéficiaient les pays les plus pauvres, le dossier des subventions au coton, l'accord sur les médicaments et sa transcription en termes juridiques dans les Accords de l'OMC, sur aucun de ces dossiers il n'y a eu d'avancées significatives. Face à cette

constatation faite par plusieurs délégations des pays en développement, les États-Unis répondent que l'ouverture de nouveaux marchés constitue en soi une voie vers le développement, confirmant ainsi leur doctrine de l'effet de levier du cercle vertueux de la libéralisation commerciale. Cela confirme l'existence d'un conflit de représentation entre les membres d'autant plus que le développement demeure l'«impensé» de ce cycle. C'est cet antagonisme sur la définition et le contenu de l'ordre du jour qui expliqueraient en partie le peu d'avancées des négociations (Cf. tableau 2).

Tableau 2
Différentes acceptations des thématiques de l'Agenda pour le développement

Nord	Sud
Harmonisation des réglementations Soutien et subvention à l'agriculture Multifonctionnalité agricole Nouvel effort de libéralisation Normalisation et délais d'ajustement sauf pour les PMA Droits de propriété intellectuelle Protection des brevets Réformes économiques internes pro-marché	Accès aux marchés du Nord Restauration de conditions de concurrence équitable Procédure de sauvegarde agricole spéciale Bilan de la mise en œuvre des Accords Traitement spécial et différencié renforcé Transferts de technologie Protection de la santé publique Réforme du système commercial multilatéral

L'ADD s'est transformé en une négociation commerciale dont la problématique centrale est celle de l'accès aux marchés. De cette évolution, il convient de tirer un second enseignement : le renoncement des États Membres à des négociations de grande ampleur et multithématiques. L'OMC semble s'orienter désormais vers des négociations retreintes avec une contrainte temporelle lâche, ce qui revient à mettre fin au mode des « cycles » larges de négociation à durée limitée¹⁵. Il reste à savoir si la prochaine évolution opératoire ne concernera pas la couverture-pays des dossiers. En effet, de nombreuses propositions allant dans le sens d'une OMC à plusieurs vitesses ou à géométrie variable (une OMC *plus*) se font jour. Ce serait – le doute est permis – un gage d'efficacité mais certainement une perte de légitimité du fait que beaucoup de PED et la majorité des PMA seraient membres *de facto* d'une OMC *moins*. Cela n'améliorerait pas la relation tumultueuse de ces pays avec l'institution, reflet des relations Nord-Sud [Cf. tableau 3].

C'est le troisième enseignement que nous livre la phase préparatoire de HongKong : l'agenda de Doha échappe aux PED-PMA, pour preuve l'évolution substantielle non anticipée sur deux dossiers emblématiques : la mise en œuvre et le traitement spécial et différencié. À l'origine, la question de la mise en œuvre devait dresser un bilan des accords de l'Uruguay round et mettre en évidence les déséquilibres institutionnels et systémiques de l'OMC. Cette dernière étant fondée sur ses membres, la question de la mise en œuvre dépend en dernier ressort des États Membres et le respect des engagements souscrits repose sur leur bonne volonté. Dès lors se pose la question de la portée effective d'un programme de travail qui n'ouvre aucune réflexion sur la façon de contraindre les membres à sa mise en œuvre. Par ailleurs, les PED estimaient que la réforme du TSD ne constituait pas à proprement parlé une négociation. À ce titre, ils ne devaient pas présenter de contreparties supplémentaires. Selon les pays industrialisés, les changements recherchés modifieraient les droits et obligations des membres, ce qui nécessiterait la renégociation de certains accords rendant donc

nécessaires des concessions compensatoires *a priori* selon la règle de la réciprocité.

Le blocage est total sur ce dossier. Ce dernier se réduit désormais au traitement de l'érosion des préférences que subissent les PMA et quelques PED (Afrique sub-saharienne, Afrique du Nord, Moyen-Orient et Asie du Sud) compte tenu des formules de réduction des droits de douane retenues dans les négociations et de la multiplication des accords bilatéraux de libre-échange Nord-sud.

¹⁵ L'échec du lancement du « cycle du millénaire », le fait que la terminologie officielle préfère le terme « agenda » à « cycle » pour le développement, le relâchement de la date butoir de 2005 comme terme des négociations, sont des éléments qui militent en faveur d'une OMC forum permanent de négociation, ce qui aurait dû être sa vocation première.

Tableau 3
Les pays en développement et l'OMC : présentation synthétique

De Marrakech (avril 1994) à Singapour (décembre 1996) : le temps de l'innocence	
i)	absence d'un agenda positif pour les PED ;
ii)	absence d'une stratégie de négociation ;
iii)	mise en œuvre graduelle des Accords de l'Uruguay round et apprentissage du <i>modus operandi</i> de l'OMC ;
iv)	introduction des Questions de Singapour (investissement, concurrence, marchés publics et facilitation des échanges).
De Singapour à Seattle (décembre 1999) : le temps des empoignades	
i)	élaboration d'un agenda de négociations propre aux PED ;
ii)	inscription de la question de la mise en œuvre à l'ordre du jour (Genève, 1998) ;
iii)	émergence de coalitions aux intérêts offensifs dans les négociations ;
iv)	recul des prescriptions libérales (échec à l'AMI, crise asiatique) ;
v)	rôle des ONG en faveur des PED.
De Seattle à Doha (novembre 2001) : le temps des promesses	
i)	changement de stratégies et d'attitudes des pays industrialisés vis-à-vis des PED ;
ii)	consolidation de l'agenda positif et des coalitions ;
iii)	meilleure compréhension de l'institution et des enjeux associés aux négociations ;
iv)	lancement du cycle de Doha pour le développement ;
v)	accession de la Chine.
De Doha à Cancun (septembre 2003) : le temps des promesses non tenues	
i)	absence d'avancées sur les principales thématiques « développement » (TSD, ADPIC et santé publique, mise en œuvre) ;
ii)	non-respect des délais et absence d'accord sur les modalités de négociation ;
iii)	émergence du G-20 en réaction au duopole Etats-Unis/UE dans le dossier agricole, consolidation du G-90 ;
iv)	échec de la conférence ministérielle de Cancun.
De Cancun à HongKong (décembre 2005) : le temps des reculades	
i)	recentrage de la négociation sur la libéralisation commerciale ;
ii)	abandon des thèmes de Singapour (concurrence, investissement, marchés publics) ;
iii)	émergence du débat sur la différenciation au sein du groupe des PED.

Source : composition personnelle de l'auteur.

Agenda positif : Elaborée à partir des travaux de la CNUCED, cette expression rend compte de l'expertise fournie aux PED-PMA dans l'élaboration de leurs positions et dans la formulation de leurs demandes de libéralisation dans le cadre des négociations à l'OMC. L'objectif opérationnel est de les amener d'une position passive, voire d'un refus de s'engager dans les négociations, à une position pro-active avec des intérêts offensifs.

Quatrième et dernier enseignement : quel que soit le résultat de HongKong, la question d'une réévaluation des principes organisateurs des rapports Nord-Sud dans l'OMC sera posée. Les faits l'imposent. En dix ans, la dynamique des coalitions, le jeu des alliances et l'équilibre des rapports de forces se sont considérablement complexifiés au sein de l'OMC. L'équilibre du duopole États-Unis/UE n'est plus aussi déterminant dans l'obtention d'un accord. La composition de la Quadripartite (États-Unis, UE, Canada, Japon) est contestée par de nouvelles puissances émergentes (Brésil, Chine, Inde). On parle même d'une néo-Quad (États-Unis, UE, Chine, Brésil). Un noyau de puissances commerciales du Sud, regroupées au sein du G-20, prétend à un rôle hégémonique dans les négociations. L'opposition Nord-Sud n'est plus opérationnelle d'un point de vue sectoriel et l'affirmation de certaines économies du Sud génère une concurrence et des rivalités Sud-Sud qui amplifient l'antagonisme des préférences entre les Membres¹⁶. D'ailleurs, les PMA sont désormais soucieux de ne pas voir confondus leurs intérêts avec ceux des pays émergents. Il est fort à parier que nous ne sommes qu'au début des antagonismes intra-Sud à l'OMC. Ces changements structurels, l'institution les enregistre et souhaite en prendre acte. Deux pistes se dégagent.

Il semblerait, à l'aune des négociations agricoles, que la possibilité d'un traitement différencié non plus orienté vers les pays mais plutôt vers des produits, voire des activités, soit envisageable. Cette orientation concernerait non seulement les PED-PMA, mais l'ensemble des membres qui arriverait à justifier du caractère stratégique d'un produit et/ou d'une activité, à l'instar de l'UE avec la multifonctionnalité agricole, sans que cela ne se réduise au seul secteur agricole¹⁷. Afin de limiter le recours à l'argument stratégique pour exclure de la négociation ou pour protéger un secteur, il est nécessaire de mettre en place un comité de monitoring. Ce comité baliserait de

¹⁶ Le G-33 et les pays africains ont critiqué le manque de solidarité du Brésil et de l'Inde sur le dossier agricole et dans les négociations sur les services. Dans le dossier sucre, le Brésil a indiqué qu'il ne se souciait pas de la dégradation de la situation des pays pauvres de l'ACP. Au sein même du G-20, c'est plus un langage de confrontation entre les « riches » du groupe et les « pauvres » qui ressort.

¹⁷ Le Japon a toujours fait remarquer que le principe légitimant de la multifonctionnalité, à savoir la dimension non économique de l'activité agricole, pouvait être généralisé à toute activité économique productive.

façon stricte la procédure et aurait compétence en amont et en aval d'une négociation pour autoriser ou non un régime dérogatoire temporaire. Cela constituerait une évolution notable de la régulation multilatérale dans le sens d'une organisation sectorielle de la concurrence qui ne serait pas ciblée en fonction des pays mais en fonction de critères structurels à définir. Toutefois, les États Membres demeurent loin d'une telle option.

Celle vers laquelle ils s'orientent revient à opter pour des critères-pays, c'est le débat sur la différenciation qui rencontre l'opposition de la totalité des pays en développement. Cette opposition est aisément compréhensible car derrière l'expression de différenciation des pays, ce qui est recherché c'est la normalisation du traitement des PED les plus compétitifs et à terme de tout PED qui arriverait à développer un avantage comparatif vis-à-vis des pays industrialisés. Les économies de la Quadripartite (États-Unis, UE, Japon et Canada) cherchent à verrouiller la concurrence, d'une part en réduisant considérablement les clauses dérogatoires à destination des PED et, d'autre part, en limitant le TSD aux seuls PMA. Mais l'OMC étant une organisation fondée sur ses membres (*member-driven organization*), la redéfinition du statut de pays en développement passe par un consensus des États, ce qui semble difficilement envisageable.

* * *

Cette note avait pour but de faire l'état des lieux, à quelques jours de la Conférence ministérielle de HongKong, sur les principaux dossiers de l'agenda pour le développement de l'OMC ainsi que sur l'avenir du système commercial multilatéral. Sur le premier objectif, il est possible de penser que les États trouveront un moyen de faire que HongKong soit un succès ou du moins ne soit pas un échec. En effet, il y a fort à parier qu'aucun pays n'est prêt à assumer la responsabilité d'un nouvel échec. Un effort de dernière minute, que chaque protagoniste présentera comme l'ultime concession qu'il peut faire, permettrait d'obtenir un accord minimal à HongKong et laisserait ouverte la voie vers la finalisation de l'ADD. L'annonce d'une nouvelle ministérielle début 2006 relativise d'entrée de jeu la non-obtention d'un accord à HongKong et confirmerait cette option en vue de l'achèvement du cycle. En revanche, pour ce qui est du second

objectif, il est peu probable que la conférence du dixième anniversaire du nouveau système commercial multilatéral arrive à re-légitimer l'OMC.