

# 11 Le lancement : de Singapour à Doha en passant par Seattle

---

C'était le meilleur et le pire des temps, le siècle de la sagesse et de la folie, l'ère de la foi et de l'incrédulité, la saison de la lumière et des ténèbres, le printemps de l'espérance et l'hiver du désespoir ; devant lui, le monde avait tout ou rien, il allait tout droit au ciel et tout droit en enfer – bref, cette époque ressemblait tellement à la nôtre que les censeurs les plus bruyants n'en parlaient en bien ou en mal qu'au superlatif.

Charles Dickens  
*Un conte de deux villes* (1859)

## Introduction

Seattle et Doha sont deux villes très différentes dans lesquelles deux drames également différents se sont joués en 1999 et en 2001. Pour les partisans du libre-échange, la Conférence ministérielle de Seattle a été « le pire des temps » et elle a eu lieu, comme il se doit, pendant l'« hiver du désespoir ». Les délégués se rendant de leur hôtel au Centre du commerce et des congrès de l'État de Washington ont dû traverser des rues plongées dans la folie et les gaz lacrymogènes, et les propos très durs proférés dans le Centre et aux alentours ont étouffé les échanges habituellement courtois entre diplomates. Ils ont quitté la ville sans avoir pu lancer un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Doha, par comparaison, allait paraître « le meilleur des temps », et si ce ne fut pas « le siècle de la sagesse », ce fut du moins une époque d'espérance et de plus grande maturité. À Doha inondée de soleil, après le 11 septembre, la sécurité était une préoccupation beaucoup plus importante qu'à Seattle, et certains délégués ont dû se demander s'ils n'allaient pas « tout droit au ciel ou tout droit en enfer », comme l'a dit Dickens, mais en fin de compte, ils ont accompli ce pour quoi ils étaient venus. À la place du projet de texte de Seattle avec ses innombrables crochets (voir l'encadré 11.1) et ses multiples points de friction, ils ont élaboré et adopté une déclaration ministérielle qui a lancé un nouveau cycle.

La Déclaration ministérielle de Doha s'inscrit dans la tradition d'ambiguïté constructive du GATT. Tout comme la déclaration qui a lancé le Cycle d'Uruguay avait laissé dans le flou la place du commerce des services dans le nouveau cycle, la Déclaration de Doha est restée vague sur la place des questions de Singapour, à savoir l'investissement, les marchés publics, la politique de la concurrence et la facilitation des échanges. Elle est aussi restée dans l'ambiguïté constructive sur des questions comme le commerce des produits agricoles et les lois antidumping. Mais, contrairement au Cycle d'Uruguay pendant lequel la confiance des pays s'est renforcée au fil des négociations, dans le Cycle de Doha, les négociateurs se sont montrés plus prudents qu'ambitieux.

Plus tard, ils ont abandonné trois des quatre nouvelles questions inscrites provisoirement à Doha et ils ont avancé lentement sur les questions plus traditionnelles des négociations commerciales multilatérales. Avec le temps, certains participants et certains observateurs ont vu dans la Conférence ministérielle de Doha un grand succès tactique et un échec stratégique, admirant l'habileté avec laquelle un accord sur le lancement du cycle avait été obtenu, tout en se demandant s'il avait été judicieux de s'engager dans cette voie pour commencer. D'autres, plus optimistes, voient dans la Conférence ministérielle de Doha un modèle que les négociateurs devraient suivre dans l'avenir, montrant qu'il est possible pour les Membres de l'Organisation de forger des accords avantageux pour tous.

### Encadré 11.1. Crochets et mots barrés

Pour les négociateurs, les crochets figurant dans un texte indiquent les questions qui n'ont pas encore été tranchées. Ils ne contiennent parfois qu'une ellipse, comme dans [...], signifiant qu'aucun libellé n'a encore été proposé. C'est très courant aux premiers stades de l'élaboration d'un texte, quand les rédacteurs se concentrent plus sur la structure globale que sur le contenu détaillé. Ces crochets peuvent ensuite être complétés par des mots ou des chiffres, ce qui signifie qu'un libellé est proposé mais n'est pas encore approuvé. Les crochets peuvent également se succéder par groupe de deux ou plus, chacun proposant une variante, comme par exemple, [3] [4] et [négociations] [consultations].

On en trouve un exemple simple mais significatif dans l'avant-dernier projet de texte de la Déclaration ministérielle de Doha. Dans le paragraphe sur l'agriculture, une phrase était libellée comme suit : « Faisant fond sur les travaux accomplis à ce jour, nous nous engageons à mener des négociations globales visant à : des améliorations substantielles de l'accès aux marchés ; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, [en vue de leur retrait progressif] ; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. » En acceptant la suppression de ces crochets et les termes qui y figuraient, la Communauté européenne a accepté une augmentation considérable du degré d'ambition du cycle.

Pour prendre un autre exemple, considérons les passages suivants d'un projet de texte de Doha concernant l'accès aux marchés pour les produits non agricoles. Une disposition prévoyant des flexibilités pour cinq pays africains au regard de leurs engagements disait qu'ils « auront recours à [6] [8] points de pourcentage additionnels pour la flexibilité », qui « seront utilisés uniquement pour les lignes tarifaires correspondant aux secteurs des vêtements [et des chaussures] » pour lesquelles ces pays « bénéficieront d'un délai de grâce de [3] [5] ans ». Rien que dans ce passage, il y a trois possibilités pour que la flexibilité offerte soit plus ou moins importante, vise un nombre plus ou moins grand de produits et s'applique pendant une période plus ou moins longue, selon les options entre crochets qui sont choisies.

D'autres conventions peuvent être employées dans un texte pour indiquer différentes versions possibles. Parfois, des paragraphes entiers sont présentés avec plusieurs variantes sans utiliser de crochets, mais en séparant les différentes versions par le mot « ou », ou en indiquant « Option 1 » et « Option 2 ».

Un projet de texte peut également comporter des mots barrés pour indiquer que ces mots ont été supprimés, et des mots soulignés pour indiquer un nouveau libellé. Le texte de 2008 sur les mesures antidumping, par exemple, prévoyait que « [I]es entreprises en question ~~devraient être~~ seront prévenues de la visite suffisamment à l'avance ». En règle générale, cela ne signifie pas que « devraient être » étaient auparavant entre crochets comme option, mais plutôt que ces deux mots figuraient à un moment dans le texte (sans crochets) et que les négociateurs sont convenus de les remplacer par « seront », qui est plus fort.

Le présent chapitre porte essentiellement sur le succès tactique, laissant l'examen des doutes stratégiques pour le chapitre 12. La Conférence ministérielle de Doha a redoré le blason d'une institution qui, seulement deux ans auparavant, avait connu sa crise la plus grave. Elle a démontré l'importance d'une préparation minutieuse par le Secrétariat et les Membres, et la nécessité d'élaborer une stratégie de négociation cohérente, adaptable et pragmatique, qui concilie les intérêts des différentes factions parmi les Membres.

Avant Seattle ou Doha, il y a eu Singapour, lieu de la première Conférence ministérielle de l'OMC et ville-État qui a donné son nom aux quatre questions épineuses déjà mentionnées. Le présent chapitre analyse les événements survenus entre la première et la quatrième conférence ministérielle, sans parler de la deuxième, la Conférence ministérielle de Genève de 1998, qui était plus une cérémonie, organisée pour célébrer le 50<sup>ème</sup> anniversaire du système commercial multilatéral, même s'il y a eu quelques discussions de fond. En effet, c'est à cette conférence que les ministres ont signé la Déclaration sur le commerce électronique mondial et ont fait avancer les discussions sur la mise en œuvre, deux points abordés dans le chapitre précédent. Mais, par souci de continuité, il n'en est pas question dans ce chapitre.

## Le débat sur le lancement d'un cycle

Avant de retracer le chemin parcouru de Singapour à Doha, il est utile de considérer le contexte général. Dans les années qui ont suivi le Cycle d'Uruguay, les Membres de la nouvelle Organisation ont dû faire face à deux questions connexes. Premièrement, fallait-il engager de nouvelles négociations allant plus loin que celles qui étaient déjà prévues dans le programme incorporé ? Deuxièmement, s'il devait y avoir de nouvelles négociations, quelles questions devraient être sur la table ? Les réponses apportées finalement étaient que de nouvelles négociations étaient effectivement souhaitables et qu'elles devraient être organisées sur le modèle du Cycle d'Uruguay, avec au menu les questions habituelles et les questions de Singapour. Toutefois, le consensus qui semblait exister sur ces questions n'était ni universel ni stable, comme il est apparu clairement par la suite durant le Cycle.

La Communauté européenne était le principal partisan d'un nouveau cycle, et Sir Leon Brittan, Commissaire européen au commerce de 1993 à 1999, en était le principal défenseur en Europe. « Mes raisons étaient fort simples », a-t-il expliqué plus tard. « Dans le Cycle d'Uruguay nous avons réalisé la plus importante libéralisation de tous les temps », mais on pouvait aller beaucoup plus loin :

En négociant et en plaidant pour cela, il était évident à mes yeux qu'il y avait beaucoup plus de libéralisation à réaliser et que beaucoup de questions n'étaient pas sur la table. D'où la conclusion, claire et simple, « Libérons encore ! ». Et pour cela, il n'y avait à l'époque qu'un moyen, lancer un nouveau cycle.<sup>1</sup>

Sir Leon Brittan n'avait pas demandé l'autorisation préalable des États membres de la CE pour lancer l'idée d'un nouveau cycle. Il avait agi à titre personnel sans « contraintes ni conflits avec les États membres ».<sup>2</sup>

La Communauté européenne n'était pas la seule à préconiser un nouveau cycle. L'idée avait été avancée aussi par plusieurs économies tributaires du commerce et émergentes. Dès 1998, un groupe informel de 15 pays de taille moyenne Membres de l'OMC avaient constitué le groupe des « Partisans d'un nouveau cycle de négociations ». Il était composé des représentants de cinq pays développés (Australie, Hongrie, Nouvelle-Zélande République tchèque, et Suisse) et des représentants de certains pays d'Amérique latine (Argentine, Chili, Costa Rica, Mexique et Uruguay), et d'Asie (Hong Kong, Chine ; République de Corée ; Singapour ; et Thaïlande) ainsi que du Maroc. Le Brésil et l'Afrique du Sud ne faisaient pas partie de ce groupe, mais leur soutien a été essentiel. Ces deux économies émergentes « ont joué un rôle extrêmement important en faveur du lancement du cycle [de Doha] », s'est rappelé plus tard M. Harbinson (2009 : 5), « aussi bien à Genève qu'au niveau ministériel ».

La plupart des autres pays développés étaient favorables au lancement d'un nouveau cycle, mais à des degrés divers et à des moments différents. La position des États-Unis était parfois ambivalente, voire énigmatique, influencée par les changements de gouvernement, par les relations des présidents avec le Congrès et les groupes d'intérêts nationaux et par les liens entre les objectifs commerciaux et les autres objectifs de la politique étrangère. Pour ces diverses raisons, la question était de savoir non seulement si les États-Unis voulaient de nouvelles négociations, mais aussi s'ils voulaient qu'elles soient structurées sous la forme d'un cycle de négociations traditionnel. Le Japon a également adopté une position prudente à l'égard d'un nouveau cycle, surtout parce qu'il s'inquiétait de ce qui pourrait être demandé dans le domaine de l'agriculture.

Les principales objections sont venues des pays en développement qui craignaient qu'un changement dans le statu quo ne tourne à leur désavantage. Ils étaient préoccupés par la mise en œuvre des résultats des cycles précédents et ils craignaient que la libéralisation NPF dans les pays développés réduise leurs marges de préférence sur ces marchés et que leur « marge de manœuvre politique » s'amenuise encore dans les domaines liés au commerce. L'Inde était le principal opposant à l'idée d'un nouveau cycle, soutenue par les membres du « Groupe de pays partageant la même optique », dont la composition a varié, mais qui comprenait du départ quatre pays d'Amérique latine (Cuba, El Salvador, Honduras et République dominicaine), trois pays d'Asie (Indonésie, Malaisie et Sri Lanka), deux pays du Moyen-Orient (Égypte et Pakistan) et deux pays d'Afrique (Nigéria et Ouganda).<sup>3</sup> Les membres de ce groupe doutaient du bien-fondé d'un nouveau cycle et contestaient les moyens employés par ses partisans pour promouvoir leur initiative.

S'il y avait un nouveau cycle, quelles questions seraient abordées et quels seraient les principaux objectifs ? Là encore, la Communauté européenne a pris l'initiative, en proposant plusieurs thèmes qui, après élagage et affinage, sont devenus « les questions de Singapour », à savoir, la politique de la concurrence, l'investissement, les marchés publics et la facilitation des échanges. D'autres sujets proposés par la Communauté européenne, notamment celui du droit du travail, n'ont pas été retenus. La position de la

CE avait des aspects à la fois défensifs et offensifs, surtout dans le domaine de l'agriculture. L'inclusion de cette question était la condition *sine qua non* pour beaucoup d'autres Membres ; la Communauté européenne soufflait ainsi le chaud et le froid sur le nouveau cycle.

Cette apparente contradiction dans la position de la CE s'est retrouvée dans l'ensemble du système, les grands acteurs et les coalitions ayant tous des intérêts à la fois offensifs et défensifs. Cela a grandement compliqué l'organisation du cycle, car il est extrêmement difficile de trouver une combinaison gagnante de positions et d'acteurs quand ce qui est bon pour les uns est mauvais pour les autres. Blustein (2009 : 68) a résumé la situation de la façon suivante :

Les Européens voulaient une promesse de lancer un nouveau cycle incluant les questions de Singapour – ce qui était un anathème pour les pays en développement. Les États-Unis, l'Australie et les grands pays exportateurs de produits agricoles d'Amérique latine voulaient que l'ordre du jour des négociations inclue des propositions visant à ouvrir largement les marchés agricoles et à éliminer certaines subventions à l'agriculture – ce qui était un anathème pour les Européens, les Japonais, les Coréens, les Norvégiens et les Suisses. Un autre groupe de pays, conduit par le Japon, voulait que le cycle examine des règles limitant le droit des pays d'imposer des droits antidumping – ce qui était un anathème pour les États-Unis. Les Américains voulaient que l'OMC commence à traiter la question du droit du travail, du moins en créant un groupe de travail pour étudier les liens entre le commerce et le travail – ce qui était un anathème pour les pays en développement. Les pays en développement voulaient modifier certaines dispositions du Cycle d'Uruguay – ce qui était un anathème pour les Américains, les Européens et les Japonais.

Cela décrit bien les forces en présence en 1999. Par la suite, certaines des positions des acteurs clés ont évolué, notamment celle des États-Unis sur le droit du travail. Il n'en reste pas moins que les Membres de l'OMC étaient divisés tout d'abord entre les partisans et les opposants d'un nouveau cycle, et même parmi les partisans, il y avait de profondes divergences sur ce que devaient être les objectifs du cycle. Comme on le verra dans l'analyse qui suit, ces divergences, mises au jour à Singapour, ont contribué à l'échec de Seattle, mais ont été résolues à Doha. Si Doha a réussi là où Seattle avait échoué, c'est en partie parce que, dans le cas de la première conférence, les ambassadeurs à Genève s'étaient contentés de prendre acte de leurs désaccords et d'en faire part aux ministres, tandis qu'à Doha, le texte était plus rationnel et les ministres devaient régler un nombre gérable de conflits. Mais cette rationalisation avait un coût, car elle a produit des formulations qui allaient, en définitive, s'avérer plus ambiguës que constructives.

## La Conférence ministérielle de Singapour

La première Conférence ministérielle de l'OMC s'est tenue du 9 au 13 décembre 1996, près de trois ans jour pour jour après l'apogée du Cycle d'Uruguay. À la différence des réunions tenues entre 1999 et 2013, ni cette conférence ministérielle ni celle de 1998 n'était directement associée au lancement ou à la conduite du Cycle de Doha. Toutefois, l'idée d'un nouveau cycle était déjà dans l'air, le Chili ayant demandé d'engager des discussions pour préparer un nouveau cycle de négociations sur l'agriculture. Un négociateur chilien dira plus tard que c'était une « première approche » qui ne devait pas produire des résultats immédiats, mais qui visait plutôt à jeter les bases de démarches ultérieures en vue d'un nouveau cycle.<sup>4</sup>

Cette conférence ministérielle restera dans les mémoires car elle a donné son nom à ce qui serait appelé plus tard les « questions de Singapour », même si, à l'époque, ces questions n'étaient pas aussi clairement associées et identifiées. Le débat a porté aussi sur les normes fondamentales du travail et sur la mise en œuvre des accords du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture et sur les textiles. Autres résultats de la conférence, l'Accord sur les technologies de l'information a été pratiquement finalisé (voir le chapitre 10), le Plan d'action global et intégré en faveur des pays les moins avancés (PMA) a été adopté et un accord de coopération a été signé avec le Fonds monétaire international. La conférence a fait ressortir la division entre les pays développés et les pays en développement. Certes, dans chacun de ces groupes il y avait des divergences que certains pays s'efforçaient d'aplanir, mais en général, il y a eu un clivage Nord-Sud sur quasiment toutes les questions.

Les responsables singapouriens ont aussi dû faire face à un différend diplomatique avec les États-Unis (voir l'encadré 11.2) et aux manifestations d'organisations non gouvernementales (ONG) opposées au commerce. Il était apparu clairement pendant la préparation de la conférence que les ONG profiteraient de l'occasion pour protester contre la mondialisation en général, et contre l'OMC en particulier, et les autorités du pays hôte avaient examiné comment gérer le problème au mieux. Une solution, qui a été rejetée, était « de cantonner les ONG à Johor Bahru pour leur créer des difficultés logistiques » (Kesavapany, 2011 : 160), cette ville étant située en Malaisie voisine. Mais les autorités ont pensé plutôt que « les ONG réagissaient bien si elles étaient bien traitées et si on leur donnait la possibilité de faire entendre leur voix » (*ibid.*); elles ont donc décidé d'accueillir les ONG dans un hôtel situé à un kilomètre du lieu de la conférence, de prévoir des séances d'information organisées par des fonctionnaires de l'OMC et de donner aux ONG accès aux délégations. Cette approche a porté ses fruits et les manifestations entourant la conférence ont été beaucoup plus faciles à gérer que lors des deux suivantes. Le gouvernement de Singapour a aussi « fait appel à l'armée pour assurer la sécurité de l'événement » et il a mis « à la disposition de chaque dignitaire un véhicule conduit par un militaire » (Seattle Police Department, 2000 : 9).

### **Encadré 11.2. Comment le lieu de deux conférences ministérielles a failli être modifié**

Un « contretemps » diplomatique entre les États-Unis et le pays hôte a failli empêcher la tenue de la Conférence ministérielle à Singapour. Cet imbroglio était anecdotique par rapport aux préoccupations beaucoup plus graves concernant la sécurité personnelle des délégués lors des Conférences ministérielles de 1999 et, surtout de 2001.

Tout a commencé quand un jeune citoyen américain, Michael Fay, a été reconnu coupable, le 3 mars 1994, d'avoir vandalisé des voitures et d'avoir volé des panneaux de signalisation routière à Singapour. Il a été condamné à la bastonnade, pratique courante à Singapour mais contraire aux traditions pénales américaines qui interdisent les peines corporelles. Le Président Bill Clinton avait lancé un appel à la clémence en faveur de Fay, et le Président de Singapour, Ong Teng Cheong, avait commué la peine de six à quatre coups de bâton. Le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Mickey Kantor, a jugé que c'était inacceptable et a annoncé qu'il s'opposerait à la tenue de la Conférence ministérielle à Singapour. On rapporte que l'Ambassadeur des États-Unis à l'OMC, Booth Gardner, avait informé ses collègues de Singapour « qu'il était personnellement allé voir M. Kantor à trois reprises pour obtenir qu'il revienne sur sa décision », mais M. Kantor « ne voulait rien savoir et l'avait mis à la porte » (Kesavapany, 2011 : 158). Singapour a alors multiplié les démarches pour obtenir le soutien des autres délégations et finalement, à une réunion tenue à la fin de 1995, M. Gardner a été informé par son homologue de Singapour qu'il allait « présenter une proposition sur la question à la dernière réunion de l'année du Conseil général ». Les deux ambassadeurs étaient devenus amis et alors Gardner « m'a dit que je pouvais présenter ma proposition et qu'il fermerait les yeux. C'est effectivement ce qui s'est passé et la proposition a été adoptée » (*ibid.*).

Les enjeux étaient bien plus importants dans le cas de la Conférence ministérielle de Doha, qui devait débiter moins de deux mois après les attentats terroristes du 11 septembre 2001. Après les attentats, on s'inquiétait pour la sécurité des délégués, car on pensait qu'un rassemblement des dirigeants économiques mondiaux serait une cible tentante pour Al-Qaeda. Les États-Unis ont essayé une fois encore de modifier le lieu de la conférence. Curieusement, cette fois-ci, le principal candidat pour un site de repli n'était autre que Singapour. Comme les Singapouriens avant eux, les Qatariens ont résisté à ces démarches et ont fini par persuader les États-Unis de ne plus tenter de déplacer la conférence. Selon une source, la question a été réglée lors d'une conversation téléphonique entre l'émir du Qatar et le Vice-président Richard Cheney au cours de laquelle « l'émir, en termes à peine voilés, a utilisé, comme moyen de pression, la base aérienne que le Pentagone jugeait essentielle dans la guerre contre le terrorisme » (Blustein, 2009 : 100).

### **Les questions de Singapour hier et aujourd'hui**

Les questions de Singapour telles que nous les connaissons aujourd'hui sont l'investissement, les marchés publics, la politique de la concurrence et la facilitation des échanges. Au départ, ces quatre sujets qui ont été étroitement liés aux objectifs de l'Union européenne dans le Cycle de Doha, n'étaient pas regroupés sous cette forme ni par ce demandeur. C'est à la suite d'un processus de plaidoyer et d'élagage qu'ils ont été associés à la Conférence ministérielle de Singapour.

L'Europe était effectivement arrivée à Singapour avec quatre objectifs, mais dans une configuration différente. Parlant au nom de ce que l'on appelait encore la Communauté européenne, Sir Leon Brittan dit à ses pairs : « il faudrait nous pencher ... sur quatre grands domaines de travail » au cours de la Conférence ministérielle.<sup>5</sup> La tâche la plus pressante était la conclusion de l'Accord sur les technologies de l'information et les négociations sur les télécommunications. Le deuxième domaine était les services financiers, qui devaient devenir « partie prenante des disciplines de l'OMC ». En troisième position seulement, figurait la nécessité pour l'OMC d'aborder de nouveaux sujets comme l'investissement et la concurrence, regroupant ainsi deux sujets qui allaient constituer plus tard deux des quatre questions de Singapour. Le quatrième point était que « les normes de travail et la protection de l'environnement restent des sujets importants ». Les marchés publics et la facilitation des échanges, qui sont venus plus tard compléter la liste des questions de Singapour, ne figuraient pas encore parmi les quatre questions prioritaires pour la Communauté européenne.

Le droit du travail était la plus litigieuse des nouvelles questions proposées. On avait déjà beaucoup parlé des liens entre le commerce et le droit du travail, avant Singapour, et bien souvent en des termes qui s'écartaient du discours généralement poli de la diplomatie. La question était héritée de la dernière partie du Cycle d'Uruguay. La plupart des ministres qui avaient pris la parole à la Conférence de Marrakech en 1994 s'étaient exprimés sur ce point. Les choses n'ont guère changé entre cette conférence ministérielle d'adieu au GATT et la conférence ministérielle inaugurant l'OMC, sauf que dans l'intervalle l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'étaient saisies de la question du commerce et des normes du travail. La première avait étudié la possibilité d'inclure une « clause sociale » à l'OMC et la seconde avait analysé la relation entre les droits fondamentaux des travailleurs et le commerce international.

La Norvège et les États-Unis étaient également de fervents partisans de l'idée d'inclure les droits du travail parmi les questions examinées. Juste avant Singapour, ces deux « demandeurs » avaient proposé séparément que les ministres approuvent un programme de travail pour promouvoir les normes fondamentales du travail, dont les résultats devaient être présentés à la Conférence de 1998. Ils estimaient que le droit à la négociation collective, la liberté d'association, le travail forcé et certaines formes de travail des enfants étaient des questions qui devaient être prises en considération à l'OMC. Selon eux, l'objectif devait être de trouver un terrain d'entente entre les Membres de l'OMC sur la manière de renforcer la complémentarité entre l'augmentation du commerce et l'amélioration des normes de travail. D'autres Membres développés comme l'Autriche et le Danemark étaient favorables à des travaux dans ce domaine à l'OMC. Plusieurs pays européens reconnaissaient la primauté de l'OIT sur les normes fondamentales du travail, tout en suggérant que les deux organisations internationales coopèrent dans ce domaine. Certains pays industrialisés estimaient que l'OMC devait d'abord étudier les normes du travail avant d'inclure les normes fondamentales du travail dans le programme de l'Organisation.

La plupart des pays en développement considéraient que l'OMC n'était pas l'instance appropriée pour discuter des droits du travail, et quelques pays développés, comme l'Australie



et le Royaume-Uni, étaient du même avis. Les pays qui, comme Singapour, étaient membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est ont même menacé de boycotter la conférence si les questions relatives au travail y étaient négociées. Ils craignaient surtout que les normes du travail et les préoccupations environnementales servent de prétexte au protectionnisme. Ils étaient nombreux à partager l'avis du Ministre brésilien, Luiz Felipe Lampreia, qui avait déclaré qu'il ne voyait pas bien « comment une organisation orientée vers des règles telles que l'OMC pourrait s'attaquer à la question de l'observation des normes du travail ». <sup>6</sup> Il avait souligné que « le Brésil redoute que la protection des normes du travail fondamentales, qui constitue en soi un objectif louable, ne devienne une sorte de « bouc émissaire » afin de régler le problème du chômage structurel dans les pays développés ». Comme beaucoup d'autres, M. Lampreia insistait sur le fait « que l'Organisation internationale du travail est l'instance appropriée pour régler la question de l'observation des normes du travail fondamentales et qu'une déclaration de la Conférence ministérielle sur ce point ne devrait pas prévoir de suivi au sein de l'OMC. » <sup>7</sup>

Prenant la parole devant les ministres, Sir Leon Brittan avait déclaré : « nous disposons des éléments essentiels à un accord » sur le commerce et les normes du travail « qui, je l'espère, définira les modalités qui permettront de poursuivre le débat au sein de l'OMC après Singapour ». <sup>8</sup> La dernière partie de sa déclaration s'est avérée plus juste que la première. Le texte issu de Singapour a bien survécu à la conférence ministérielle, mais pas comme l'avaient espéré ceux qui l'avaient soutenu. Cela présageait ce qu'allaient devenir la plupart des questions de Singapour dans les années qui ont suivi la Conférence ministérielle de Doha, bien que le retrait de trois de ces questions de la table de négociation n'ait pas été aussi rapide, loin s'en faut. La question relative au travail n'a été réglée que la dernière nuit des négociations, lorsque les ministres ont élaboré le texte suivant :

« Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. À cet égard, nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement. »

La référence à la collaboration entre les deux secrétariats était quelque peu prématurée, car il n'existait pas à l'époque de véritable coopération entre l'OIT et l'OMC. Mais cela allait changer quelques années plus tard, quand les deux organisations ont commencé à travailler ensemble sur une série d'études sur les liens entre le commerce et le travail (voir le chapitre 5). La déclaration finale du Président a rejeté encore plus fermement que la déclaration ministérielle

l'idée d'un examen futur de la question du travail à l'OMC. Le Ministre Yeo Cheow Tong a fait remarquer que l'OIT était l'organisation compétente pour s'occuper de ces questions ; il a rejeté l'utilisation des normes du travail à des fins protectionnistes et il a donné aux délégations l'assurance que le texte n'ouvrirait pas la voie à des travaux à l'OMC sur la relation entre le commerce et les normes fondamentales du travail.

La question du commerce et de l'environnement, qui est souvent associée à celle de la relation entre le commerce et le travail, était également sur la table à Singapour. Mais elle a rencontré moins d'opposition à l'OMC que la question du travail. À Singapour, les pays développés ont affirmé qu'il fallait assurer la compatibilité juridique des accords environnementaux multilatéraux (AEM) et du système de l'OMC ; la question avait été soulevée par le Japon, la Suède et la Suisse, et l'Islande insistait pour que les règles soient clarifiées afin d'éviter des conflits de droit entre les AEM et l'OMC. Plusieurs pays en développement ont réagi en évoquant le risque d'un « protectionnisme vert », la Malaisie signalant que l'usage abusif des systèmes d'étiquetage pouvait être un moyen d'entraver les exportations des pays en développement. D'autres ont fait valoir qu'il valait mieux aborder les questions relatives au travail et à l'environnement de manière indirecte en misant sur une plus forte croissance économique, au lieu de recourir à des instruments directs qui pourraient être détournés à des fins protectionnistes. Le délégué du Nigéria a souligné que la pauvreté était la principale cause de la dégradation de l'environnement, tandis que le Mexique a fait remarquer que le commerce pouvait contribuer à la protection de l'environnement par le biais de la croissance économique.

Malgré ces divergences, la déclaration ministérielle s'est montrée plus accommodante à l'égard des questions environnementales qu'à l'égard des questions relatives au travail. Les Ministres sont convenus d'établir le Comité du commerce et de l'environnement en tant qu'organe permanent de l'OMC, reconnaissant que « [l']ampleur et la complexité des questions visées par le programme de travail du Comité montrent que des travaux supplémentaires doivent être entrepris sur tous les points de ce programme, tels qu'ils figurent dans le rapport du Comité ». En outre, il était dit au paragraphe 16 que les Ministres avaient « l'intention de faire fond sur les travaux accomplis jusqu'à présent, et [demandaient] donc au Comité de s'acquitter de sa tâche, en faisant rapport au Conseil général, dans le cadre de son mandat actuel ».

### ***Questions intéressant les pays développés : investissement et politique de la concurrence***

L'investissement est l'une des questions pour lesquelles les résultats du Cycle d'Uruguay n'avaient pas répondu à l'attente des « demandeurs ». L'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (l'Accord sur les MIC) ne prévoyait guère plus que l'interdiction de certaines prescriptions de résultats. Les dispositions les plus importantes en matière d'investissement étaient en fait les engagements pris par les Membres pour le mode 3 (présence commerciale) dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Mécontents des résultats de l'Accord sur les MIC, les pays développés ont

cherché à négocier un Accord multilatéral sur l'investissement à l'OCDE, et ces discussions se poursuivaient encore au moment de la Conférence ministérielle de Singapour. Elles devaient échouer deux ans plus tard.

La politique de la concurrence était un sujet intellectuellement plus complexe. Les négociateurs n'avaient pas de définition unique de ce qu'il fallait entendre par politique de la concurrence, même si la question n'était pas tout à fait nouvelle dans le système commercial. Elle avait été abordée dans la Charte de La Havane jamais ratifiée, où l'on parlait plutôt de « pratiques commerciales restrictives ». La question avait aussi été abordée par le GATT à la fin des années 1950 et plus tard, par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et par l'OCDE. Elle a été introduite à l'OMC par le biais de l'AGCS et de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC), qui renferment tous les deux des dispositions relatives aux conditions de concurrence loyales et à la coopération internationale pour faciliter le contrôle des pratiques anticoncurrentielles.

Le clivage Nord-Sud n'était pas aussi net sur la question de la politique de la concurrence que dans les autres domaines. Certains pays développés s'étaient exprimés avec prudence sur le sujet, comme le Japon qui avait déclaré qu'il convenait de lancer un « processus d'information », pour autant qu'il ne préjuge pas de la voie à suivre ultérieurement. Cela n'était pas très éloigné de la position de la Malaisie qui voyait un certain mérite à ce qu'un groupe de travail de l'OMC étudie les questions liées à la politique en matière de concurrence, pourvu que cette étude ne conduise pas à des négociations dans le cadre de l'OMC. Le Lesotho était favorable à l'échange de renseignements sur les pratiques anticoncurrentielles et à la négociation de règles multilatérales claires pour pouvoir lutter contre ces pratiques, tandis que l'Indonésie souhaitait que les discussions dans ce domaine soient centrées sur les pratiques commerciales restrictives et les mesures antidumping. La Communauté de développement de l'Afrique australe avait déclaré sans ambages qu'il était prématuré de traiter de la politique de la concurrence. L'Allemagne préconisait la mise en place de règles multilatérales en matière de commerce et de concurrence pour éliminer les obstacles qui entravaient l'accès aux marchés. Les États-Unis étaient réticents à voir l'OMC aller plus loin qu'une simple étude de la question. Washington craignait surtout que des pays cherchent à utiliser cette question pour restreindre l'utilisation des lois antidumping. La position des États-Unis était peut-être motivée aussi par un certain mécontentement face à l'application de la législation sur la concurrence de la CE, et par le fait que des règles internationales en matière de politique de la concurrence pourraient obliger la Commission fédérale du commerce des États-Unis, organisme indépendant, à renoncer à une partie de son autonomie.

Les Ministres convinrent d'établir de nouveaux groupes de travail pour examiner la relation entre le commerce et ces nouvelles questions. Ils ont déclaré au paragraphe 20 qu'« étant entendu que les travaux entrepris ne préjugeront pas de l'opportunité d'engager des négociations à l'avenir », ils étaient d'accord pour établir des groupes de travail chargés « d'examiner les liens entre commerce et investissement » et « d'étudier les questions soulevées par les Membres au sujet de l'interaction du commerce et de la politique en matière

de concurrence, y compris les pratiques anticoncurrentielles, afin de déterminer les domaines qui pourraient être examinés plus avant dans le cadre de l'OMC». Il était précisé dans cette disposition que «[l]e Conseil général suivra les travaux de chaque organe et déterminera après deux ans ce que chacun devrait faire par la suite», mais que «s'il y a des négociations futures, ... elles n'auront lieu qu'après que les Membres de l'OMC auront pris par consensus une décision expresse à ce sujet». En ce qui a trait aux marchés publics, les Ministres convinrent au paragraphe 21 «d'établir un groupe de travail chargé d'effectuer une étude sur la transparence des pratiques de passation des marchés publics» et «d'entreprendre des travaux exploratoires et analytiques, en s'inspirant des travaux des autres organisations internationales compétentes, au sujet de la simplification des procédures commerciales pour voir s'il y a lieu d'établir des règles de l'OMC dans ce domaine». Ces décisions ne reflétaient pas un comportement attentiste mais elles devaient plutôt servir de base à l'ouverture de négociations de fond dans l'avenir.

Les avis étaient partagés sur le sens à donner à un passage de la déclaration où il était dit que les examens seraient menés «[c]ompte tenu des dispositions existantes de l'OMC relatives aux questions se rapportant à la politique en matière d'investissement et de concurrence et du programme incorporé qui est prévu dans ces domaines, y compris aux termes de l'Accord sur les MIC». Ce passage avait été inséré à la demande de l'Inde, qui a déclaré par la suite qu'il limitait nécessairement l'analyse aux seuls travaux déjà prescrits à l'article 9 de l'Accord sur les MIC. Cet article prévoyait que le fonctionnement de l'Accord serait examiné dans un délai de cinq ans par le Conseil du commerce des marchandises, qui, au cours de cet examen, «déterminera s'il convient de compléter l'accord par des dispositions relatives à la politique en matière d'investissement et la politique en matière de concurrence». D'autres Membres n'étaient pas d'accord avec l'interprétation de l'Inde.

### ***Questions intéressant les pays en développement : textiles et vêtements et Cadre intégré***

La Conférence ministérielle de Singapour a eu lieu à un moment où peu de pays en développement avaient compris que le retrait progressif des contingents pour les vêtements allait entraîner une plus grande concentration du secteur à l'échelle mondiale. Dans le Cycle d'Uruguay, la plupart des pays exportateurs de vêtements pensaient qu'ils s'en tireraient mieux sans contingents, et, au début de la mise en œuvre, les exportateurs étaient préoccupés par la lenteur de la libéralisation prévue par l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV). Parmi les économies en développement qui demandaient une libéralisation plus rapide, il y en avait qui étaient en train de se retirer de ce secteur (Hong Kong, Chine, par exemple), d'autres qui allaient ensuite détenir une plus grande part des exportations mondiales (l'Inde, par exemple) et d'autres encore qui allaient être exposées à une concurrence accrue (le Kenya, le Nicaragua et les Philippines, par exemple). Par-delà la question de l'élimination des contingents, l'Indonésie s'était déclarée préoccupée par les enquêtes en matière de mesures antidumping et de sauvegardes menées alors par certains Membres contre des pays en développement. La Jamaïque s'est montrée plus prudente pendant les négociations, faisant valoir que l'équilibre des intérêts minutieusement établi dans le cadre de l'Accord devait être

préservé. Au fil du temps, la prudence de la délégation jamaïcaine a été partagée par un cercle croissant de pays en développement, comme cela est expliqué au chapitre 13. Au paragraphe 15 de leur déclaration, les Ministres ont confirmé leur « attachement à une mise en œuvre complète et fidèle des dispositions de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) » et ont souligné que « [l]es mesures de sauvegarde devraient être utilisées avec la plus grande modération possible en conformité avec les dispositions de l'ATV ».

Les Ministres ont aussi examiné la question des préférences pour les pays les moins avancés (PMA), qui, à l'époque, étaient encore appelés occasionnellement « pays en développement les moins avancés ». <sup>9</sup> Ils ont adopté le Projet de plan d'action global et intégré de l'OMC en faveur des pays les moins avancés, bien que certains l'aient critiqué, estimant qu'il était plus faible que les propositions présentées par le Directeur général, Renato Ruggiero, en juin 1996 à la réunion du G-7 à Lyon. M. Ruggiero avait proposé la mise en œuvre complète et rapide de la Déclaration de Marrakech sur les pays les moins avancés, l'amélioration de l'accès de ces pays aux marchés par le biais de l'élimination de tous les obstacles tarifaires et non tarifaires à leurs exportations, l'aide à ces pays en vue d'améliorer les conditions d'investissement, en particulier en négociant des règles multilatérales sur l'investissement et l'aide au développement des capacités humaines et institutionnelles grâce à une amélioration de l'efficacité et de la coordination de la coopération technique.

La proposition finale était plus une clause d'effort maximal qu'un engagement contraignant. Certaines des préoccupations suscitées par les lacunes de cet instrument ont été examinées au mois d'octobre suivant, lors de l'adoption du Cadre intégré à la réunion de haut niveau sur les mesures intégrées en faveur du développement du commerce des pays les moins avancés. <sup>10</sup> Ce Cadre intégré prévoyait le renforcement des institutions pour traiter les questions de politique commerciale, ainsi que le renforcement des capacités de production pour l'exportation, des services d'appui au commerce et de la capacité de facilitation des échanges. Il portait en outre sur la formation et la mise en valeur des ressources humaines et sur l'assistance pour la mise en place d'un cadre réglementaire et politique lié au commerce qui encourage le commerce et l'investissement. <sup>11</sup> La question de la mise en œuvre est examinée au chapitre 10.

## La Conférence ministérielle de Seattle en 1999

Lorsque les délégués sont arrivés à Seattle pour la Conférence ministérielle, qui a eu lieu du 30 novembre au 3 décembre, il était déjà évident que le lancement du nouveau cycle prévu serait une tâche ardue qui serait peut-être au-dessus des forces des ministres. On s'attendait aussi à ce que les manifestations causent beaucoup plus de perturbations qu'à Singapour ou à Genève en 1996 et 1998, mais personne ne s'attendait à ce qu'elles soient aussi amples et aussi mal gérées qu'elles l'ont été finalement.

Plusieurs facteurs ont fait que cette conférence ministérielle a été très éprouvante. L'un d'eux était la conséquence de la longue et irritante bataille pour la succession de M. Ruggiero au

poste de Directeur général. Cette compétition, racontée au chapitre 14, avait finalement abouti à un compromis boiteux, selon lequel l'ancien Premier Ministre néo-zélandais, Mike Moore, occuperait le poste pendant trois ans et l'ancien Vice-Premier Ministre thaïlandais, Supachai Panitchpakdi, l'occuperait pendant trois autres années. L'animosité que le processus de sélection avait suscitée parmi les Membres qui avaient soutenu M. Moore (essentiellement les pays développés) et ceux qui avaient soutenu M. Supachai (essentiellement des pays en développement) avait accentué les divisions déjà importantes entre les Membres riches et les Membres plus pauvres.

Même si les esprits se sont peu à peu calmés, cette longue campagne avait laissé l'OMC sans directeur pendant plusieurs mois avant la conférence ministérielle, ce qui a causé de graves problèmes de logistique, de coordination, et même de présentation. M. Moore a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> septembre, trois mois seulement avant Seattle, ce qui lui a laissé très peu de temps pour s'organiser et se préparer. Ses nouveaux directeurs généraux adjoints ne s'étaient même pas rencontrés avant d'arriver à Seattle. Il en allait de même pour les ministres eux-mêmes. M. Moore a été « surpris de voir que le Représentant des États-Unis, le représentant de l'UE et les ministres canadien et australien n'avaient jamais participé à une conférence ministérielle et ne se connaissaient même pas ». <sup>12</sup> Les principaux acteurs n'avaient pas passé assez de temps ensemble et n'étaient pas prêts à trouver un accord.

La situation a été aggravée par le manque de conviction, voire la réticence du pays hôte à l'égard de la conférence. Pour commencer, le gouvernement américain était divisé quant à l'opportunité d'un nouveau cycle, la Représentante pour les questions commerciales internationales, Charlene Barshefsky, ayant affiché son scepticisme dès le début. Le Département d'État et le Conseil de sécurité nationale ont eu gain de cause sur le plan interne et à la Maison Blanche, on espérait que, comme le Président Kennedy une génération auparavant, le Président Clinton pourrait donner son nom à un cycle de négociations. Mais ce qui avait changé dans la politique du commerce entre l'époque de Kennedy et celle de Clinton, c'était le rôle des syndicats. Quand le Président Kennedy a proposé le lancement d'un nouveau cycle de négociations du GATT en 1962, il avait encore le soutien des syndicats américains, qui étaient des membres clés de la coalition en faveur du commerce depuis que les États-Unis avaient commencé à négocier des accords d'ouverture des marchés dans les années 1930. Ces temps étaient bel et bien révolus, comme l'a montré la rude bataille pour l'approbation de l'Accord de libre-échange nord-américain en 1993. M. Clinton espérait pouvoir résoudre la quadrature du cercle en lançant un appel aussi bien aux syndicats qu'aux milieux commerciaux. Il espérait aussi éviter de nouveaux heurts avec le Congrès en mettant sur pied un cycle dont les résultats pourraient être assurés sans nécessiter à nouveau d'âpres marchandages avec Capitol Hill. Au bout du compte, il s'avéra trop difficile de concilier les exigences contradictoires des objectifs nationaux et internationaux de l'administration et, quand M. Clinton a dû faire un choix, il a donné la préférence à l'option nationale plutôt qu'à l'option internationale.

La diversité et les dissensions politiques n'étaient pas propres aux Membres de l'OMC. Les ONG et ceux qui étaient allés à Seattle pour manifester formaient également un groupe

hétérogène, sauf que dans leurs cas, la diversité était un atout plus qu'une faiblesse. Comme Cooper (1999), certains se sont étonnés de voir « la foule fantasmagorique de dizaines de milliers de manifestants, dans laquelle des ouvriers métallurgistes en gilets rouges côtoyaient des individus déguisés en tortues de mer, des écologistes, des mineurs, des activistes des droits de l'homme et de petits fermiers » venus manifester « contre l'OMC, retardant la séance d'ouverture et projetant sur le devant de la scène politique la question hier inconnue du commerce équitable ». Pour d'autres, Seattle faisait plutôt penser à la lamentation du poète sur ce qui peut se produire quand « Les meilleurs ne croient plus à rien, les pires//Se gonflent de l'ardeur des passions mauvaises. »<sup>13</sup>

### *Les travaux préparatoires*

La préparation d'un nouveau cycle a commencé moins de six mois après la Conférence ministérielle de Singapour, avec l'organisation par le groupe des Partisans d'un nouveau cycle d'une réunion ministérielle informelle à Budapest en mai 1999. Le groupe avait invité le Brésil, le Canada, la Communauté européenne, l'Inde, le Japon et les États-Unis, ainsi que le Président du Conseil général, Ali Mchumo, de la Tanzanie. La plupart de ces acteurs clés convenaient, en principe, qu'un nouveau cycle était nécessaire et que la prochaine conférence ministérielle serait l'occasion de le lancer, mais là s'arrêtait leur accord. Il était plus qu'évident que les principaux acteurs et les grandes coalitions poursuivaient des objectifs différents et avaient notamment des intérêts offensifs et défensifs diamétralement opposés.

Les Membres avaient des idées très différentes sur ce qui devait ou ne devait pas figurer à l'ordre du jour d'un nouveau cycle. Pour les officiels à Genève, la meilleure façon de gérer ces demandes contradictoires était de commencer par les répertorier et ensuite, de ramener autant que possible les divergences à des options claires sur lesquelles les ministres devraient se prononcer à Seattle. Cela passe généralement par la rédaction d'un projet de déclaration ministérielle dans lequel les ambassadeurs s'efforçaient de limiter le nombre de crochets. Cela a été la principale tâche du Conseil général pendant les mois précédant la Conférence, mais chaque nouvelle mouture semblait pire que la précédente. Au lieu de devenir plus court, le projet de texte devenait de plus en plus long tant et si bien que la version transmise aux ministres comptait 33 pages et 402 crochets.<sup>14</sup> Loin d'être un texte de consensus, le document contenait en moyenne une paire de crochets tous les deux centimètres. On aurait dit que les ambassadeurs à Genève avaient voulu préparer un questionnaire à choix multiple à l'intention des ministres – test auquel ils échoueraient tous collectivement.

Plusieurs Membres avaient leur propre idée de la manière de rédiger la déclaration. La Communauté européenne, la Hongrie, le Japon, la République de Corée, la Suisse et la Turquie ont publié, le 30 novembre, un projet de déclaration ministérielle de 17 pages, dont les dispositions sur l'investissement et la politique de la concurrence reflétaient les propositions européennes antérieures. Si ce projet de texte était ambitieux sur les nouvelles questions, il était défensif sur la plus ancienne de toutes. L'article 20 de l'Accord sur l'agriculture prévoyait la tenue de nouvelles négociations sur l'agriculture d'ici l'an 2000, « [r]econnaissant que

l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu». Ces négociations devaient tenir compte «des considérations autres que d'ordre commercial», que la Communauté européenne appelait la «multifonctionnalité» de l'agriculture,<sup>15</sup> mais elles devaient aussi avoir pour objectif l'établissement «d'un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché» et un «traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement Membres». Par conséquent, chacun y trouvait son compte, et c'était quelque chose que les négociateurs européens tenaient à préserver. Leur projet de texte demandait donc que les négociations sur l'agriculture soient basées sur l'article 20 et ne se bornent pas à *tenir compte de cet article*, afin de ne pas mettre fin au traitement spécial de l'agriculture à l'OMC.

Le pays hôte avait ses propres objectifs, ce qui était en soi matière à controverse, comme cela est expliqué au chapitre 14. Mme Barshefsky et d'autres responsables soulignaient sans cesse qu'ils souhaitaient parvenir à des accords le plus rapidement possible. Leurs idées reflétaient celles que M. Clinton avait exprimées à Genève l'année précédente (voir le chapitre 10) et pour la même raison : le cycle fragmenté que préconisaient les États-Unis pouvait être réalisé avec le pouvoir de négociation limité dont disposait l'exécutif à ce moment-là et ne nécessiterait peut-être pas le renouvellement du pouvoir de négociation accélérée accordé au président. Les négociateurs américains firent de nécessité vertu, arguant qu'un cycle accéléré pourrait produire des résultats significatifs en trois ans. Cela serait à peine plus que les trois premiers cycles du GATT, qui avaient duré chacun moins d'un an et nettement moins que les cycles de Tokyo et d'Uruguay, qui avaient duré près de dix ans.

Les quatre domaines prioritaires pour les États-Unis étaient le deuxième accord sur les technologies de l'information (ATI-II), qui devait ajouter de nouveaux produits aux secteurs déjà visés par l'ATI ; la prorogation de la déclaration concernant la non-imposition de droits de douane sur les transmissions électroniques ; un accord sur la transparence des marchés publics ; et des négociations pour éliminer ou harmoniser les droits de douane sur les produits chimiques, les équipements énergétiques, les biens environnementaux, le poisson et les produits à base de poisson, les pierres précieuses et les articles de bijouterie, le matériel médical et les instruments scientifiques, les jouets et les produits forestiers. Les États-Unis espéraient que des accords sur certaines de ces questions pouvaient être finalisés à Seattle. En revanche, ils ont insisté sur le fait que l'accélération de leurs engagements de libéralisation dans le secteur des textiles n'était pas sur la table, que les lois antidumping étaient également sacro-saintes et que l'Accord sur les ADPIC prévoyait déjà suffisamment de flexibilité pour régler la question des médicaments essentiels et du brevetage du vivant.

### ***La bataille de Seattle à l'extérieur***

Naguère considérées comme une aubaine pour la ville hôte, les réunions internationales sont vues aujourd'hui comme des éléphants blancs. Les événements de Seattle sont pour beaucoup dans ce changement. Le Washington Council on International Trade avait commencé, en mai 1998, à faire campagne pour accueillir la conférence ministérielle auprès



du Bureau du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR), du Département d'État et de l'équipe de l'OMC chargée de la sélection du site. « L'État de Washington est connu pour être la région des États-Unis la plus tributaire du commerce », peut-on lire dans un rapport rétrospectif, et les autorités espéraient que la conférence « non seulement injecterait des dollars dans l'économie locale, mais serait aussi une occasion politique rare d'influer peut-être sur les décisions concernant la région » (R.M. McCarthy & Associates, 2000 : 5-6). Les dirigeants locaux ne pouvaient pas savoir, lorsque l'USTR a annoncé le choix de Seattle en janvier 1999, qu'avant la fin de l'année, leur ville aurait sombré dans le chaos. Malgré tous leurs efforts pour préparer la conférence et mettre la ville en valeur, ils ont quelque peu négligé la sécurité. Le Secrétariat de l'OMC « a travaillé en étroite collaboration avec le gouvernement fédéral et avec l'[organisme d'accueil de Seattle] pendant toute la planification des réunions », a indiqué le Département de police de Seattle dans son compte rendu (2000 : 11) « mais, à la demande de l'OMC elle-même, il n'a pas participé à la planification des mesures de sécurité » car cela « relevait de la responsabilité des forces de l'ordre locales ».

Les adversaires de la mondialisation se sont donné au moins autant de mal pour saboter la réunion que la ville s'en est donné pour l'organiser. Des dizaines de groupes étaient opposés à l'OMC, soit sur des questions traditionnelles comme la concurrence des importations, soit en raison de son incursion dans de nouveaux domaines, comme l'environnement et les produits pharmaceutiques. C'était des organisations très diverses, telles que l'Alliance pour des emplois durables et l'environnement, Planète Amazone, Anarchist Action Collective, Christian Aid, Consumers International, Earth Justice Legal Defense Fund, la Confédération paysanne française, les Amis de la terre, Greenpeace, la Humane Society, l'Institute for Local Self-Reliance, Oxfam International, la Ruckus Society, le Sierra Club, le Réseau du tiers monde et United Students Against Sweatshops. Certains de ces groupes s'affrontaient parfois sur d'autres terrains, mais ces divergences n'importaient plus – l'ennemi de mon ennemi est mon ami et pour eux tous, l'ennemi était l'OMC. Ils ont convergé sur Seattle au moment où les ministres et leur entourage arrivaient, et ils n'ont pas tardé à occuper les rues et à exprimer leurs revendications. Les manifestations ont eu lieu du 29 novembre au 3 décembre, atteignant leur paroxysme le 30 novembre. Ce jour-là, un défilé organisé par la Fédération américaine du travail-Congrès des organisations industrielles a réuni plus de 40 000 personnes, mais « plusieurs milliers de manifestants se sont écartés du parcours et se sont dirigés vers le centre-ville, à proximité de Pike Street, où ils ont grossi les rangs de ceux qui causaient déjà des problèmes à cet endroit » (Département de police de Seattle, 2000 : 41).

Les manifestations ont retardé les cérémonies d'ouverture de la conférence et ont amené le maire de Seattle, Paul Schell, à déclarer l'état d'urgence. Il a ordonné un couvre-feu et, avec le concours du gouverneur, il a fait appel à la Garde nationale et à la Washington State Patrol pour maintenir l'ordre. Il a aussi signé un décret d'urgence civile, créant un périmètre militarisé en plein centre-ville, protégé par des patrouilles de police qui contrôlaient l'accès à cette zone interdite aux manifestants. Ce que l'on appelle depuis la Bataille de Seattle a marqué un tournant aussi bien pour les militants antimondialisation que pour les services de maintien de

l'ordre, les premiers considérant que c'était leur plus grand triomphe. Ces manifestations ont inauguré la tactique du « black bloc » (bloc noir), groupement d'activistes vêtus de noirs et masqués pour ne pas être identifiés, pratiquant des actions violentes, comme le bris de vitrines, la destruction de voitures et l'affrontement direct avec la police. C'était aussi la première grande manifestation de l'ère des téléphones portables et d'Internet, deux instruments emblématiques de l'économie mondiale que les manifestants ont utilisé efficacement pour organiser la désorganisation. Pour les spécialistes du maintien de l'ordre, ces événements ont montré qu'il ne fallait pas sous-estimer le risque d'actions de rue violentes, comme on le faisait depuis la fin des années 1960, et ils sont devenus un cas d'espèce pour les écoles de police et les spécialistes de la gestion des crises.<sup>16</sup>

Le Chef de la police de Seattle, Norm Stamper, nom qui semble tout droit sorti de l'œuvre de Dickens, avait au moins autant de sympathie pour les opinions des manifestants légitimes qu'il avait de mépris pour les auteurs de troubles et pour les vœux pieux et le manque de planification de la hiérarchie gouvernementale locale, de l'État et fédérale. Il a écrit plus tard que ce qui avait commencé par « un océan de tortues de mer et de pancartes anti-OMC, par des chants et des spectacles de rue, avec des acteurs aux costumes bigarrés, montés sur des échasses, et mimant les diverses formes d'opposition à la mondialisation », a vite dégénéré en scènes chaotiques dans lesquelles ses policiers « étaient bombardés de projectiles les plus divers : cônes de signalisation, pierres, bocaux, bouteilles, roulements à billes, bâtons, balles de golf, bouteilles de gaz lacrymogène, morceaux de béton et même urine humaine projetée avec des pistolets à eau très puissants » (Stamper, 2005 : 340, 344). La police a riposté au moyen de matraques, de gaz lacrymogène, de balles en caoutchouc et d'arrestations. Une évaluation indépendante commandée par la ville de Seattle a jeté le blâme sur les autorités municipales et les responsables de la sécurité publique pour la mauvaise planification et la mauvaise exécution des opérations, soulignant que les chefs du département de police « n'ont pas cru ... ou ont choisi d'ignorer » les signes avant-coureurs indiquant qu'il fallait s'attendre à des manifestations importantes et violentes, et critiquant leur réaction graduelle face aux incidents (R.M. McCarthy & Associates, 2000 : 19). M. Stamper a résumé l'expérience en donnant des conseils à ses collègues des services de maintien de l'ordre et aux élus à qui ils doivent rendre des comptes :

La bataille nous a beaucoup appris, mais les principaux enseignements sont qu'il faut : 1) mobiliser à l'avance autant de renforts que possible et en trouver d'autres ensuite ; 2) prévoir des « multiplicateurs de force » (c'est-à-dire des volontaires) sans se reposer sur eux ; et 3) tenir les manifestants à une plus grande distance des sites officiels, même s'ils rouspètent.

Et enfin, un petit conseil personnel à chaque officier de police et à chaque maire d'une ville de la taille de Seattle : pensez-y à deux fois avant de dire « oui » à une organisation dont le nom contient l'un des mots suivants : *monde, mondial, global, international, multinational, bilatéral, trilatéral, multilatéral, économique, monétaire, budgétaire, finance, financier, fonds, banque, bancaire ou commerce* (*ibid.* : 351).

M. Stamper a assumé l'entière responsabilité des événements et a démissionné immédiatement après la conférence ministérielle. M. Schell a perdu les primaires en septembre 2001, premier maire de la ville à avoir connu un tel sort depuis 54 ans. L'American Civil Liberties Union a intenté un procès aux autorités de Seattle pour violation du droit des manifestants à la liberté d'expression, procès au terme duquel, en 2006, la ville a dû payer 62 500 dollars EU à une personne qui avait été arrêtée pour avoir fait des déclarations sur les politiques de l'OMC dans une rue du centre-ville et 12 500 dollars EU à quelqu'un dont la pancarte avait été confisquée par un policier à cause de ce qui était écrit dessus.<sup>17</sup> L'année suivante, la ville a accepté un règlement l'obligeant à verser 1 million de dollars EU à quelque 175 manifestants qui avaient été emprisonnés et à blanchir leur casier judiciaire (Young, 2007).

### *La bataille de Seattle dans le Centre de conférences : le droit du travail*

Le droit du travail ne figurait même pas à l'ordre du jour avant la conférence ministérielle, mais cela n'a pas tardé à changer. En réponse aux événements qui se déroulaient dans la rue et aussi pour donner satisfaction au pays hôte, les organisateurs se sont empressés de constituer un groupe chargé d'étudier les options pour des négociations sur ce sujet. Ironiquement, c'est l'un des groupes qui s'est rapproché le plus d'un consensus avant l'échec de toute la conférence.

Avant la conférence ministérielle, la Communauté européenne et les États-Unis avaient présenté des textes proposant la création d'un groupe pour examiner les liens entre le commerce et le travail, mais aucune des deux suggestions n'avait été retenue dans les projets de textes soumis à la conférence. Les deux parties avaient été prudentes dans la formulation de leurs objectifs. Mme Barshefsky avait dit aux délégués que des dispositions relatives au travail et prévoyant des sanctions n'étaient qu'un objectif de politique générale à long terme et la Communauté européenne avait proposé qu'un Forum permanent conjoint OMC-OIT sur les questions relatives au commerce, à la mondialisation et au travail examine un large éventail de questions. Cette prudence était éminemment absente au sommet. Dans une interview accordée au plus fort des manifestations et publiée dans l'édition du 1<sup>er</sup> décembre du *Seattle Post-Intelligencer*, M. Clinton est allé beaucoup plus loin que ses subordonnés :

Ce que nous devons faire avant tout, c'est adopter la position des États-Unis sur la création à l'OMC d'un groupe de travail sur les droits du travail, après quoi ce groupe devrait élaborer les normes fondamentales du travail, lesquelles devraient ensuite faire partie de chaque accord commercial ; enfin, je serais en faveur d'un système dans lequel des sanctions seraient imposées pour toute violation de l'une quelconque des dispositions d'un accord commercial (cité dans Blustein, 2009 : 76).

Cette interview a étonné et mécontenté la plupart des délégués, à commencer par ceux des États-Unis. Mais, conjuguée aux manifestations, elle a convaincu les organisateurs de la Conférence qu'il fallait faire quelque chose pour aborder cette question.

La Conférence a établi un groupe de travail pour déterminer si la déclaration devait prévoir la création à l'OMC d'un groupe de travail sur les normes du travail ou d'un organe relevant conjointement de plusieurs organisations internationales. Le Costa Rica a été choisi pour présider ce groupe car, comme l'a dit plus tard Anabel González, alors Vice-Ministre du commerce (voir l'appendice biographique, page 613), «[i]ls cherchaient un pays qui resterait neutre sur ce point». Au départ, l'idée était que le ministre se charge de ce travail, mais il «a préféré que ce soit moi qui le fasse, parce qu'il était plutôt un homme d'affaires et n'était pas vraiment au fait de toutes ces réalités complexes».<sup>18</sup> Mme González a réussi à convoquer deux réunions. La première était une séance générale pendant laquelle tous les pays pouvaient prendre la parole et la seconde était une réunion plus restreinte visant à trouver un accord sur un libellé pour la déclaration ministérielle. Comme elle l'a dit plus tard, la première de ces réunions «a été la réunion la plus acrimonieuse à laquelle il m'a été donné d'assister à l'OMC». «Les délégués étaient absolument furieux», a-t-elle dit, «parce qu'ils ne voulaient pas qu'un groupe soit créé, ils ne voulaient pas en entendre parler».<sup>19</sup> C'est là que l'on est arrivé au comble du manque de confiance et même de courtoisie entre les Membres, déjà énervés par la longue bataille pour le choix du Directeur général et rendus encore plus nerveux par les manifestations au dehors. De nombreux délégués ont laissé libre cours à leur frustration à l'égard du processus et certains s'en sont même pris directement à Mme González, qui ne fut d'ailleurs pas la seule cible: la création d'un groupe sur les normes du travail a suscité l'amertume de certains pays en développement, qui y voyaient une récupération de la conférence ministérielle par les États-Unis et peut-être même une manœuvre de M. Moore, ancien membre du parti travailliste, pour les berner.

Après les déclarations, un petit groupe s'est réuni dans une autre salle pour rédiger un paragraphe qui devait définir la relation entre l'OMC et l'OIT et créer un groupe de travail sur cette question dans le cadre du nouveau cycle proposé. Certes, les négociations restaient difficiles, mais «en fait, les choses ont commencé plus ou moins à prendre forme», et vers 4 heures du matin, ce petit groupe a produit «un texte jugé raisonnable par tous les délégués, sauf celui de l'Inde qui n'a pas pris position».<sup>20</sup> À ce stade, les négociations au sein de ce groupe *ad hoc* semblaient avoir réussi au-delà ce que l'on pouvait raisonnablement espérer. Mme González est alors retournée à son hôtel pour dormir, pensant présenter le texte adopté par le groupe lorsque les travaux ministériels reprendraient plus tard dans la matinée. Environ une heure après, elle a été rappelée au centre de conférences et, après s'être frayé un chemin dans le chaos des rues, elle a découvert qu'elle avait fait tout ce travail pour rien. «J'étais très heureuse d'avoir un texte à présenter, parce que je pensais que nous étions arrivés à quelque chose de très raisonnable», se souvient-elle, «et alors on m'a dit en gros «on arrête tout»».<sup>21</sup> La conférence ministérielle s'achevait sans aucune décision et le texte qu'elle avait préparé avec son petit groupe n'a jamais vu le jour.

### **Les autres questions**

Les questions relatives au travail étaient loin d'être la seule cause de dissensions et la rancœur causée par d'autres sujets de la négociation aurait suffi à faire sombrer la conférence, même sans le poids supplémentaire de cette question très clivante. Parmi les

autres questions, les plus importantes étaient la question de l'environnement, l'agriculture et les questions de Singapour.

La question environnementale a donné lieu à la formation de coalitions hétérogènes, tacites ou même spontanées. Des groupes «verts», à l'extérieur du centre de conférences, s'opposaient à la suppression des droits de douane sur les produits forestiers, et le Japon insistait pour que soit négocié un ensemble de règles et de disciplines susceptibles de contribuer à l'utilisation durable des produits forestiers et des produits de la pêche.<sup>22</sup> D'autres Membres, dont l'Australie, les États-Unis, l'Islande, la Nouvelle-Zélande et les Philippines étaient favorables à l'élimination des subventions à la pêche, à la foresterie ou aux deux. Les biotechnologies étaient l'une des questions les plus controversées dans les négociations et dans la rue. Le Canada et les États-Unis proposaient la création d'un groupe de travail sur les biotechnologies. Les deux pays étaient membres du Groupe de Miami des exportateurs de biotechnologies, qui visait à exclure toute restriction potentielle au commerce du Protocole sur les biotechnologies. De même, la Communauté européenne proposait la mise en place d'un groupe de travail qui serait chargé de recueillir des données sur la relation entre les questions relatives au commerce, au développement, à la santé, aux consommateurs et à l'environnement dans le domaine des biotechnologies modernes. Cette proposition a pris au dépourvu les autorités de la CE chargées de l'environnement, qui avaient travaillé d'arrache-pied pour finaliser le Protocole de Carthagène sur la biosécurité. Les ministres de l'environnement de la Belgique, du Danemark, de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni ont objecté que cette approche risquait de subordonner la négociation du Protocole sur la biosécurité à d'autres questions abordées dans le Cycle, ce qui créerait un précédent pour la relation entre l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux.

L'environnement était cependant l'un des rares domaines où il était possible d'obtenir un résultat tangible à la conférence ministérielle. Le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement, Klaus Töpfer, et le Directeur général de l'OMC, Mike Moore, se sont rencontrés le 29 novembre pour discuter de la relation de travail entre les deux organisations. Ils ont signé un accord prévoyant «la communication et l'échange de renseignements non confidentiels pertinents, y compris l'accès aux bases de données sur les questions environnementales liées au commerce, et la représentation réciproque aux réunions n'ayant pas un caractère confidentiel» et ils sont convenus «d'œuvrer à une complémentarité des activités de coopération technique, en vue d'améliorer la coopération en général et de faire un meilleur usage des ressources disponibles».<sup>23</sup>

Les discussions sur l'agriculture à la Conférence ministérielle de Seattle ont eu lieu cinq ans après la fin du Cycle d'Uruguay et quatre ans avant Cancún, et les positions des Membres sur cette question rappelaient davantage le cycle précédent que le cycle suivant. Le Groupe de Cairns était encore une coalition active de pays développés et de pays en développement exportateurs de produits agricoles. Il demandait instamment que, dans un nouveau cycle, l'agriculture ne soit pas traitée différemment des autres secteurs. Selon lui, le maintien des subventions à l'exportation n'était pas justifié, les possibilités d'accès aux marchés des produits agricoles devraient être offertes aux mêmes conditions que celles qui s'appliquaient

aux autres marchandises et devraient être commercialement viables et il fallait éliminer toutes les subventions internes ayant des effets de distorsion des échanges et autoriser uniquement les formes de soutien qui n'avaient pas de tels effets.<sup>24</sup> D'autres pays en développement se sont dits préoccupés par les questions de sécurité alimentaire et par la concurrence déloyale des agriculteurs protégés et subventionnés des pays développés. (Voir, par exemple, la proposition de l'Inde<sup>25</sup> et celle de Cuba, de l'Égypte, d'El Salvador, du Honduras, de l'Ouganda, de la République dominicaine, de Sri Lanka et du Zimbabwe.)<sup>26</sup> La Communauté européenne a adopté une approche plus prudente sur les trois piliers, en particulier le soutien interne, en demandant de tenir compte du caractère « multifonctionnel » de l'agriculture et des considérations non commerciales. De l'avis de la CE, les progrès sur les questions commerciales ne devaient pas porter atteinte aux biens publics tels que l'environnement et la vitalité durable des zones rurales.<sup>27</sup> Le Japon avait également une position prudente.<sup>28</sup> Les États-Unis avaient, quant à eux, une position de compromis, demandant des réductions importantes du soutien et de la protection, tout en encourageant les formes de soutien aux agriculteurs et au secteur rural qui ne faussent pas les échanges.<sup>29</sup> Dans l'ensemble, les positions adoptées par les Membres sur l'agriculture avant Seattle ne faisaient que réitérer celles qu'ils avaient adoptées dans les cycles précédents.

Le troisième jour de la conférence, le président du groupe de travail de l'agriculture, George Yeo de Singapour, a présenté un nouveau projet de texte. Il cherchait un compromis entre le Groupe de Cairns, la Communauté européenne, les États-Unis et les autres Membres. Ce projet de texte abandonnait toute référence à la « multifonctionnalité », mais soulignait quand même la nécessité de tenir compte des considérations non commerciales, telles que la sécurité alimentaire et le développement rural. Il proposait que les négociations sur l'accès aux marchés visent à la libéralisation la plus large possible, en particulier pour les produits présentant un intérêt pour les pays en développement, et à des réductions du soutien interne. La difficulté de concilier les positions des Membres est attestée par le langage assez tortueux du projet de texte dans le passage sur les subventions à l'exportation, qui prévoyait « des réductions substantielles de toutes les formes de subventions à l'exportation et une action équivalente en ce qui concerne l'élément subvention de toutes les formes d'aide à l'exportation allant dans le sens d'une élimination progressive des subventions à l'exportation ».<sup>30</sup> Le groupe de travail sur l'agriculture est le seul à avoir effectivement produit un texte.

Le groupe des questions de Singapour s'est occupé essentiellement de l'investissement et de la concurrence, consacrant moins de temps à la facilitation des échanges, à l'environnement et aux marchés publics. Comme à Singapour, la Communauté européenne était le demandeur principal sur ces deux questions. Elle souhaitait que l'OMC établisse un cadre multilatéral de règles qui régissent les investissements internationaux, en vue d'instaurer un environnement stable et prévisible pour l'investissement étranger direct dans le monde entier. Un tel cadre devrait être axé sur l'investissement étranger direct, à l'exclusion des mouvements de capitaux à court terme et devrait également préserver la capacité des pays d'accueil de réglementer l'activité des investisseurs étrangers et nationaux, en tenant également compte des préoccupations de la société civile ayant trait aux responsabilités des investisseurs.<sup>31</sup> Parmi les autres Membres qui préconisaient des négociations dans ce domaine, il y avait non

seulement des pays développés, comme le Japon et la Suisse, mais aussi des Membres en développement, comme le Costa Rica ; Hong Kong, Chine ; et la République de Corée. Les autres pays en développement étaient opposés à l'examen de cette question, mais le Kenya a été le seul à présenter un document formel exprimant son opposition avant la conférence ministérielle.<sup>32</sup> Le Kenya a aussi présenté une communication au nom du Groupe africain sur la politique de la concurrence, indiquant que le groupe soutenait uniquement la poursuite des études et de l'assistance technique dans ce domaine.<sup>33</sup> Comme dans le cas de l'investissement, la Communauté européenne a demandé que l'OMC lance des négociations en vue d'établir un cadre fondamental de règles et principes contraignants dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence.<sup>34</sup> D'autres Membres se sont associés à cette demande, notamment le Japon, la République de Corée, la Norvège et la Turquie. Les États-Unis n'ont soumis aucune proposition sur ces deux sujets. La conférence ministérielle n'a adopté aucune décision sur les questions de Singapour.

Les Ministres se sont également occupés des questions figurant au menu ordinaire des négociations commerciales, mais sans trouver de solution. Le groupe de travail de l'accès aux marchés s'est penché sur les modalités, certains pays réclamant des accords sectoriels zéro pour zéro, d'autres des formules générales et d'autres encore une initiative de libéralisation accélérée des droits de douane. Cette initiative visait à obtenir des résultats rapides dans huit secteurs de produits non agricoles. Les États-Unis étaient le principal partisan de cette approche ; le Commissaire européen au commerce, Pascal Lamy, préférait mettre sur la table tous les droits de douane sur les produits industriels sans donner la priorité à tel ou tel secteur. La Communauté européenne craignait que la recherche de résultats rapides n'exclue certaines questions du cycle avant qu'il soit achevé.

Si la conférence ministérielle avait été un succès, elle aurait pu produire des résultats rapides en faveur des pays les moins avancés (PMA). La Communauté européenne a essayé de proposer une initiative intitulée « Tout sauf les armes », pour laquelle elle avait fait campagne auprès des pays en développement et du Japon, mais les autorités américaines se sont offusquées que leurs homologues européens n'aient pas dit au pays hôte qu'ils avaient l'intention de présenter cette proposition. La Communauté européenne et le Japon se sont engagés à accorder un accès en franchise de droits à la quasi-totalité des produits importés des PMA avant la fin du cycle, la « quasi-totalité » signifiant 98 % à 99 % des exportations des PMA.

### *La débâcle*

Les participants et les analystes ne sont pas tous du même avis sur l'impact que la bataille livrée à l'extérieur du centre de conférences a eu sur celle qui se déroulait à l'intérieur. Les négociateurs reconnaissent généralement que les manifestations elles-mêmes n'ont pas obligé à mettre fin aux négociations, mais qu'elles les ont bel et bien influencées d'au moins trois façons. Premièrement, l'action dans la rue, conjuguée aux commentaires de M. Clinton, a poussé à établir le groupe spécial sur les droits du travail. S'il est vrai que ce groupe s'est acquitté de sa tâche mieux que ce que l'on pouvait espérer, le fait même qu'il a été créé a provoqué des tensions au sein de la conférence ministérielle. Deuxièmement, le climat général de chaos et de

danger a contribué à la nervosité et à la mauvaise humeur des délégués. C'est peut-être la présidente de la conférence qui en a payé le prix le plus fort. Cette fonction, déjà éprouvante quand tout va bien, devient encore plus difficile lorsqu'une conférence bascule dans la crise. Troisièmement, le facteur temps a joué aussi un rôle; les manifestations ont retardé l'ouverture de la conférence et privé les délégués de précieuses heures de travail, et finalement, elles ont empêché le pays hôte d'envisager une prolongation de la conférence. Le maire et le chef de la police voulaient que leur cauchemar cesse le plus rapidement possible et n'étaient pas d'humeur à permettre que la réunion dure ne serait-ce qu'une heure de plus. Ils le firent comprendre en des termes on ne peut plus clairs au Directeur général adjoint de l'OMC, Andrew Stoler, quand, à la demande de M. Moore, celui-ci les questionna sur la possibilité de prolonger la conférence. Il est impossible de savoir si cela aurait permis aux délégués de surmonter leurs désaccords, mais il est certain que les autorités n'étaient pas du tout disposées à ce qu'on le vérifie.

Bon nombre de participants aux négociations pensent que la conférence aurait échoué, peut-être de manière moins spectaculaire, même s'il n'y avait pas eu le moindre manifestant. Les divergences entre les Membres de l'OMC étaient simplement trop profondes sur les questions qu'ils avaient prévu d'aborder, sans parler de celle qui avait été ajoutée à la dernière minute, pour espérer que quatre jours de débats entre les ministres permettraient de les aplanir. Bien que les négociateurs aient réussi à avancer dans certains domaines, dès la fin de l'après-midi du 3 décembre il était clair que la distance qui les séparait du but était trop grande et qu'il restait trop peu de temps. Des blocs de pays d'Amérique latine, des Caraïbes et d'Afrique s'opposaient à ce qu'ils considéraient comme un processus antidémocratique, menaçant de ne pas se joindre à un consensus sur un éventuel accord. À la séance plénière de clôture, Mme Barshefsky a dit aux ministres « l'idée, partagée par le Directeur général, les présidents et coprésidents des groupes de travail et les Membres dans leur ensemble, était qu'il valait mieux marquer une pause, procéder à des consultations et trouver de nouveaux moyens pour mener à bien notre tâche ». <sup>35</sup> Cette formule envisageait des discussions informelles pendant les semaines suivantes, le Conseil général de l'OMC devant se réunir le 17 décembre pour examiner les questions « post-Seattle ».

Bien que la conférence ait fait beaucoup de bruit, à l'intérieur et à l'extérieur, il y eut quand même une lueur d'espoir presque incongrue. « Au milieu de tout ce chaos » – s'est souvenu plus tard le Directeur général adjoint, Rodriguez Mendoza (voir l'appendice biographique, page 625).

le ministre du Qatar demanda à rencontrer Mike Moore ... pour proposer Doha comme lieu de la prochaine conférence. Mike l'a regardé comme pour dire « Cet homme est fou. Comment un pays peut-il vouloir accueillir une réunion du genre de celle qui a lieu ici ? Il a peut-être perdu la raison. » Mais il a répondu : « Bien. Nous allons, bien sûr, transmettre votre proposition aux Membres. » <sup>36</sup>

Le 8 février 2001, alors que la plupart des Membres étaient encore en train de récriminer et de chercher qui était le plus à blâmer pour la débâcle, le Conseil général a accepté l'offre du gouvernement du Qatar d'accueillir la prochaine conférence ministérielle.



## D'une conférence ministérielle à l'autre : l'établissement du programme pour le développement

L'OMC avait un peu moins de cinq ans au moment de la Conférence ministérielle de Seattle et elle en aurait sept au moment de la Conférence de Doha. Si les organisations internationales passent par les stades de développement cognitif que Jean Piaget a identifiés chez l'enfant, c'est pendant ce laps de temps que l'on peut s'attendre à ce que l'institution acquière la capacité de raisonner et de comprendre que les autres peuvent avoir des points de vue différents sur un même problème et commence à tirer des leçons de ses propres erreurs. C'est précisément ce qu'ont fait l'institution, ses dirigeants et ses Membres entre les deux conférences ministérielles. La Conférence de Seattle avait été, en quelque sorte, un apprentissage que les Membres s'étaient imposé, mais elle avait aussi infligé un désaveu public au système commercial lui-même. Cela a incité de nombreux acteurs clés à corriger leurs erreurs à temps pour le cycle suivant.

La première étape a consisté à reconnaître que ce n'était pas les ONG qui avaient empêché les Membres de lancer un cycle. Bien que le chaos dans les rues n'ait pas facilité les choses, c'était le manque de préparation au sein de l'OMC même qui avait fait le plus de dégâts. Le Directeur général, Mike Moore, devait reconnaître plus tard que « [l]e travail n'avait pas été fait et quand nous sommes arrivés à Seattle, les désaccords étaient beaucoup trop important ».<sup>37</sup> M. Moore a travaillé avec les Membres et, en particulier, avec les deux présidents successifs du Conseil général, pour essayer de faire mieux la fois suivante.

### *Inclusion des pays en développement*

Un problème fondamental, que M. Moore avait appréhendé avant même la conférence ministérielle, était que le processus de planification et de prénégociation n'était pas inclusif. Assistant à une miniréunion ministérielle peu de temps avant Seattle, M. Moore « avait constaté avec stupéfaction qu'aucun des pays les moins avancés n'était présent et que la configuration n'était pas la bonne ».<sup>38</sup> Il a alors décidé d'y remédier en prenant compte les besoins des pays en développement, en général, et des PMA, en particulier. C'est à ce moment qu'a germé l'idée d'un cycle pour le développement. Cette idée a ensuite été dénigrée par des pays développés ou en développement, mais elle faisait partie d'un plan délibéré de M. Moore pour faire participer les Membres qui avaient été exclus jusque-là et à qui l'OMC paraissait peu pertinente et peu utile.

En 2000 et en 2001, M. Moore a effectué de fréquents voyages en Afrique et dans les Caraïbes, et, comme il l'a expliqué plus tard : « J'allais à Bruxelles plus pour voir les pays ACP [groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique] que pour voir l'Union européenne, car je voulais leur expliquer ce que nous faisons et pourquoi ils devaient nous faire confiance. »<sup>39</sup> Il a aussi consacré davantage de ressources au renforcement des capacités ; il s'est employé à obtenir des fonds des principaux donateurs et il a aidé les groupes régionaux, comme le groupe africain et le groupe arabe, à s'organiser. Le Directeur général a consacré tous ses week-ends à ces démarches à la fois politiques et mondaines qui sont la marque de

la diplomatie de l'OMC, donnant des réceptions et organisant des barbecues pour aider à développer la confiance mutuelle entre les ambassadeurs. Il a aussi développé les services fournis aux Membres sans représentation à Genève, pour faire en sorte qu'ils soient tenus informés et ne se sentent pas isolés du système.

Le fait de traiter directement avec les capitales a permis au Directeur général de connaître mieux que quiconque les positions effectives des pays. Grâce à ses contacts directs avec les capitales, il savait quand les ambassadeurs étaient plus inflexibles que leurs ministres dans leur opposition au lancement d'un cycle. Cela a été particulièrement important pour traiter avec les membres du Groupe des pays partageant les mêmes idées, dont certains étaient plus disposés à coopérer au niveau ministériel qu'au niveau des ambassadeurs. Fort de ces renseignements, il pouvait être sûr que, comme cela se produisit à Doha, la plupart de ces pays – à l'exception de l'Inde – seraient disposés à se montrer conciliants et à permettre le déroulement du cycle.

### *Les travaux préparatoires à Genève*

Outre les efforts faits pour réconcilier les Membres, l'année 2000 a été consacrée en grande partie à la préparation d'un projet de déclaration ministérielle qui permettrait d'éviter les écueils dans lesquels la précédente était tombée. Les travaux à Genève se sont déroulés de manière à la fois formelle et informelle. Au niveau formel, il y a eu de nombreuses réunions du Conseil général suivant une approche consistant à « négocier jusqu'à l'épuisement ». <sup>40</sup> Au niveau informel, les présidents successifs du Conseil général ont tenu de larges consultations avec les Membres pour connaître leurs intérêts offensifs et défensifs et trouver entre les deux un espace propice à des accords. Les planificateurs à l'OMC avaient jusqu'à juillet 2001 pour évaluer sérieusement les chances de lancement d'un nouveau cycle. À cette échéance, il faudrait décider si l'objectif de Doha serait effectivement de lancer un cycle et sur quelles questions il devrait porter. Il fallait aussi se préparer à toute éventualité, y compris à la possibilité de voir échouer une autre conférence ministérielle. Quand on lui a demandé au printemps 2001 si le Secrétariat avait prévu un plan B, M. Moore a répondu : « Nous avons intérêt à préparer des plans B à G. » <sup>41</sup> Le Directeur général et ses collaborateurs sont partis de l'hypothèse qu'un nouveau pouvoir de négociation accélérée ne serait pas accordé aux États-Unis avant Doha et que les ambitions des négociateurs américains n'en seraient que plus limitées. Le problème était alors de savoir comment concilier les ambitions relativement modestes des États-Unis et la position des CE, qui voulaient que les négociations englobent un large éventail de sujets, ainsi que celle de nombreux pays en développement, qui affichaient un scepticisme encore plus grand.

C'est le Président du Conseil général, Stuart Harbinson (Hong Kong, Chine), qui a assumé l'essentiel du travail de préparation. Né la même année que le GATT, M. Harbinson a joué un rôle important dans le développement de l'OMC. Comme le Directeur général, il avait pour principal objectif d'obtenir le lancement du cycle et, à cette fin, il a poursuivi les consultations commencées en 2000 par son prédécesseur, Kåre Bryn de Norvège (voir l'appendice biographique, page 609). M. Harbinson a convoqué une longue série de réunions ouvertes

entre chefs de délégation, suivant un processus informel ascendant. Cela a rapidement abouti à une liste de questions susceptibles d'être incluses dans les discussions, que M. Harbinson a présentée aux Membres le 20 avril 2001. C'était un processus piloté par les demandeurs, dans lequel les gouvernements Membres se réunissaient en marge des réunions formelles du Conseil général pour déterminer le degré de soutien sur des questions telles que l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, l'investissement, la politique de la concurrence, les liens entre le commerce et l'environnement, les subventions à la pêche et la réforme du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. M. Harbinson a écrit plus tard que cette approche « décourageait les propositions formelles du genre de celles qui avaient été présentées avant Seattle » et que « les représentants basés à Genève ... étaient généralement d'accord pour que leurs ministres, à Doha, disposent d'un texte gérable et reconnaissent que, pour cela, le président du Conseil général aurait besoin d'une certaine marge de manœuvre à un certain stade du processus préparatoire ». (Harbinson 2009 : 4).

En juillet, la situation était encore incertaine. Le Conseil général s'est réuni les 30 et 31 juillet pour voir comment éviter une impasse, et à l'issue de cette réunion, il était généralement admis qu'il était indispensable de progresser sur la question de la mise en œuvre. Après la pause du mois d'août, M. Harbinson a dit au Conseil général, le 4 septembre, que les délégations ne pouvaient s'attendre à ce que les ministres arrivent à Doha avec des questions non encore résolues. Il a prévenu que cette approche ne donnerait pas plus de résultats à Doha qu'à Seattle, et il a annoncé aux ambassadeurs qu'ils allaient recevoir sous peu un projet de texte de déclaration ministérielle. Le 26 septembre, il a fait circuler un projet de texte<sup>42</sup> qui ne faisait pas plus de neuf pages et contenait six crochets ou paires de crochets (équivalant à un « ou ») et un projet de décision sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre,<sup>43</sup> qui comptait onze pages et comportait sept paires de crochets. Toutefois, le projet ne contenait pas encore de texte clair sur l'agriculture, indiquant seulement une liste de points qui pourraient être abordés. C'était une lacune grave, car M. Moore et M. Harbinson considéraient tous les deux que le succès ou l'échec du cycle dépendait de l'agriculture. « J'ai toujours vu les choses ainsi », a dit plus tard le Directeur général : « Si nous pouvions faire de l'agriculture une question de développement, nous obtiendrions le soutien des Latino-Américains et de la plupart des Africains. »<sup>44</sup> Pour M. Harbinson, il était particulièrement important que le Brésil et l'Afrique du Sud soutiennent le lancement d'un nouveau cycle et « c'est l'agriculture qui [les] a amenés à soutenir le lancement du cycle ». <sup>45</sup> Le Ministre du commerce sud-africain, Alec Erwin, a joué un rôle important dans le ralliement des pays africains qui s'opposaient au dumping des produits agricoles européens sur le continent.

Pour citer F. Scott Fitzgerald (1936) : « la marque d'une intelligence de premier plan est qu'elle est capable de se fixer sur deux idées contradictoires sans pour autant perdre la possibilité de fonctionner ». Vus sous cet angle, certains passages de la Déclaration ministérielle de Doha reflètent de véritables éclairs de génie. Les négociateurs voulaient réduire au minimum les décisions que devaient prendre les ministres, mais ils ne pouvaient pas aplanir ou masquer toutes les divergences de vues des Membres. Pour contourner ce problème, il fallait éviter que les ministres aient à faire un choix entre des options diamétralement opposées, et trouver des formules qui reflètent la diversité des points de vue. Le but était de surmonter le problème

immédiat du lancement du cycle. Il appartiendrait ensuite aux négociateurs de trouver les arbitrages et les compromis qui leur permettraient d'atténuer les contradictions apparentes dans les instructions données par leurs ministres. Le paragraphe sur l'agriculture en est le meilleur exemple. On peut en dire autant du texte négocié à Doha sur les lois antidumping.

Après une série d'entretiens de type « confessionnal » sur l'agriculture, M. Harbinson s'est efforcé de trouver les termes qu'il fallait pour que le cycle puisse être lancé. Travaillant avec un vétéran du Secrétariat, Frank Wolter, à la fin de septembre, il a rédigé un paragraphe « contenant le petit mot clé de chacun, mais sans trop s'engager dans un sens ou dans un autre », a-t-il expliqué plus tard. « Le paragraphe avait été rédigé avec le plus grand soin et tous ces mots clés s'y trouvaient. »<sup>46</sup> M. Harbinson a ensuite réuni 15 à 18 délégations dans la salle F – là où s'étaient tenues les négociations institutionnelles finales du Cycle d'Uruguay (voir le chapitre 2) – et il leur a dicté le paragraphe. « Je n'ai même pas osé le mettre par écrit », ce qui les a obligés à « l'écrire eux-mêmes » sur un bout de papier.<sup>47</sup> Pour ceux qui voulaient des réformes fondamentales, le texte demandait « ... des négociations globales visant à : – des améliorations substantielles de l'accès aux marchés ; – des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif ; – et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges ». Pour répondre aux demandes de la Communauté européenne qui demandait une approche « multifonctionnelle » du commerce agricole, il prenait « note des considérations autres que d'ordre commercial reflétées dans les propositions de négociation présentées par les Membres et confirm[ait] que les considérations autres que d'ordre commercial seront prises en compte dans les négociations comme il est prévu dans l'Accord sur l'agriculture ». Aux pays en développement, il promettait que le traitement spécial et différencié « fera partie intégrante de tous les éléments des négociations et sera incorporé dans les Listes de concessions et d'engagements et selon qu'il sera approprié dans les règles et disciplines à négocier », en tenant compte « de leurs besoins de développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural ».

En somme, le texte récapitulait sans les concilier les différentes positions des Membres, mais il le faisait de telle façon qu'aucun ne pouvait se sentir exclu. Quand M. Harbinson a demandé aux délégués présents dans la salle s'ils avaient des observations :

Il y a eu un grand silence, ce qui était extrêmement inhabituel quand il s'agissait de l'agriculture. Je pense qu'ils ont compris que si l'un d'eux disait quelque chose, un autre se sentirait obligé de parler, et tout tomberait à l'eau. Alors, ils ont gardé le silence. Je leur ai dit simplement « Merci beaucoup ». Après, j'ai mis le texte par écrit et pas un mot n'a été changé.<sup>48</sup>

Le texte est resté intact, pour l'essentiel, jusqu'à l'approbation finale de la déclaration ministérielle. Les seules négociations importantes qui eurent lieu sur le libellé de ce paragraphe ont porté sur le niveau d'ambition pour les subventions à l'exportation, sujet sur lequel la Communauté européenne a fait une concession importante dans les dernières heures de la conférence (voir l'encadré 11.1). Ce nouveau paragraphe sur l'agriculture a

ensuite été distribué aux Membres sous forme d'addendum au projet de texte du 26 septembre<sup>49</sup> et il a été incorporé dans son intégralité dans la version révisée du 27 octobre. Ce projet a été distribué en même temps qu'un nouveau projet de décision sur la propriété intellectuelle et l'accès aux médicaments essentiels.<sup>50</sup> Le Président et le Directeur général ont transmis les projets de textes aux ministres sous leur propre responsabilité, sans demander qu'ils soient approuvés en tant que textes convenus, mais en les présentant comme base des discussions à Doha.

### *Attentat contre le World Trade Center*

Au beau milieu de ces délibérations, il se produisit un choc exogène qui allait réorganiser les positions et les priorités en matière de commerce et dans beaucoup d'autres domaines. Le matin du 11 septembre 2001, un groupe de 19 terroristes d'Al Qaeda a attaqué les États-Unis, en particulier, et les valeurs occidentales, en général. Ils ont détourné quatre avions de ligne, dont deux ont été dirigés comme des missiles contre le World Trade Center à New York et un contre le Pentagone. Les passagers à bord du quatrième avion ont réussi à maîtriser les terroristes avant que l'avion ne s'écrase dans un champ en Pennsylvanie. Près de 3 000 personnes ont péri ce jour-là, pour la plupart des Américains, mais parmi les victimes il y avait aussi des citoyens de 114 autres pays. L'antimondialisation avait atteint ce jour-là le comble de l'irrationnel.

La conséquence la plus immédiate des attentats du 11 septembre pour l'OMC a été d'inspirer une tentative infructueuse pour faire en sorte que la Conférence ministérielle ait lieu ailleurs qu'à Doha (voir l'encadré 11.2), mais la réponse stratégique aux attentats a été bien plus importante que cette question de logistique. À court terme, ces événements donnèrent aux États-Unis et à leurs partenaires à l'OMC une raison supplémentaire pour lancer un cycle, qui de souhaitable est devenu indispensable aux yeux des États-Unis. À l'époque, la phrase « ... sinon les terroristes gagneront » était devenue le leitmotiv des discours de politique publique, dont l'un des thèmes était « nous devons lancer un nouveau cycle à l'OMC ». Dans les jours qui suivirent les attentats, le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Robert Zoellick, a déclaré que la libéralisation multilatérale du commerce était une arme dans la guerre contre le terrorisme. Toutefois, même en ces temps exceptionnels, il fallait surmonter les deux obstacles habituels à la conclusion d'accords commerciaux multilatéraux, analysés au chapitre 2, à savoir le problème de Washington concernant les négociations avec le Congrès et le problème de Genève concernant les négociations avec les partenaires commerciaux. M. Zoellick s'est attaqué à ces deux problèmes successivement. Il lui a fallu plus de temps pour régler le problème de Washington. En effet, près d'une année s'est écoulée avant l'adoption de la Loi de 2002 sur le commerce extérieur, qui donnait au Président, George W. Bush, un nouveau pouvoir de négociation accélérée.<sup>51</sup> Le problème de Genève, qui ne tarda pas à devenir le problème de Doha, a été résolu en deux mois d'intenses négociations avant et pendant la conférence ministérielle.

La première étape a été de demander l'octroi du nouveau pouvoir de négociation. Le précédent avait expiré le dernier jour du Cycle d'Uruguay et l'administration Clinton avait

renoncé en 1997 à demander au Congrès de le renouveler, après avoir essayé de le convaincre pendant deux ans. M. Zoellick avait demandé au Congrès de donner un nouveau pouvoir de négociation, insistant pour que l'on parle de « mandat de promotion du commerce » plutôt que de procédure accélérée,<sup>52</sup> mais, après le 11 septembre, il est passé à la vitesse supérieure dans sa campagne. Dans un article publié par le *Washington Post* neuf jours après les attentats, il a souligné l'importance de ce pouvoir de négociation, exhortant les législateurs « à envoyer un signal au monde entier, indiquant clairement que les États-Unis sont résolus à exercer un leadership mondial dans l'ouverture et comprennent que la pérennité de notre nouvelle alliance repose sur la croissance économique et sur l'espoir » (Zoellick, 2001 : A35). Outre l'approbation de plusieurs autres initiatives commerciales restées en suspens, cela nécessitait l'octroi d'un nouveau mandat « pour que l'Amérique puisse négocier des accords de nature à faire avancer la cause de l'ouverture, du développement et de la croissance » (*ibid.*). Après plusieurs mois de tractations, le Congrès a fini par accorder un mandat de promotion du commerce couvrant tous les accords bilatéraux ou multilatéraux qui seraient conclus avant le milieu de 2007.<sup>53</sup>

L'obtention d'un nouveau pouvoir de négociation n'était pas une simple question de procédure interne, mais faisait partie intégrante du plan de M. Zoellick pour s'attaquer au problème de Genève. Sa stratégie pour obtenir le lancement du cycle était d'intéresser chaque Membre à son succès, ce qui n'était possible que si les États-Unis étaient prêts à faire des concessions importantes. Pour cela, il allait falloir mettre sur la table des « vaches sacrées », comme les lois antidumping, chose que les États-Unis ne pouvaient pas faire de manière crédible sans inverser le cap fixé par M. Clinton et Mme Barshefsky. Leur approche avait consisté à adapter les objectifs de négociation des États-Unis au mandat de négociation limité du Président et de faire en sorte que le cycle entre dans ce cadre restreint. Au lieu de cela, M. Zoellick a proposé de voir grand, et pour cela il lui fallait un mandat du Congrès.

M. Zoellick a travaillé en étroite collaboration avec son homologue européen, Pascal Lamy, pour promouvoir un nouveau cycle. Alors que certains partenariats transatlantiques entre ministres du commerce ressemblent plus à de mauvais mariages, l'alliance Lamy-Zoellick a fonctionné exceptionnellement bien. Ils travaillaient déjà sur la question depuis plusieurs mois, ayant déclaré en juillet que « leur objectif commun ... était d'effacer la flétrissure de l'échec des négociations commerciales à Seattle et d'aider à lancer un nouveau cycle de négociations commerciales mondiales » (Lamy et Zoellick, 2001 : A17). Les deux hommes tenaient beaucoup au cycle et à la stratégie devant permettre de le lancer, et ils se sont efforcés ensemble d'obtenir le soutien des autres Membres en recourant à la fois à la persuasion, aux encouragements et à des replis stratégiques par rapport à leurs positions établies. La Communauté européenne devait encore obtenir le renouvellement de la dérogation dont elle avait besoin pour continuer à accorder un traitement préférentiel aux importations en provenance des anciennes colonies et elle avait un différend à régler avec les pays d'Amérique latine concernant les bananes ; elle était peut-être prête aussi à faire des concessions sur les subventions à l'exportation pour les produits agricoles. M. Lamy a utilisé chacune de ces questions pour influencer différents groupes d'intérêts, en établissant un lien

entre leur solution et le lancement d'un cycle ; de même, M. Zoellick avait la possibilité de faire des concessions sur les brevets pharmaceutiques et les lois antidumping.

La plus grande priorité accordée par les États-Unis aux négociations multilatérales après le 11 septembre répond en partie à une question souvent posée : « Quel impact les attentats ont-ils eu sur le lancement du Cycle de Doha ? » Toute spéculation sur le lien entre le 11 septembre et le Cycle de Doha suppose nécessairement l'examen de l'hypothèse inverse, mais il est impossible de vérifier la proposition selon laquelle le cycle n'aurait pas été lancé sans les attentats. Il est cependant raisonnable de penser que, si cet événement n'avait pas eu lieu, les États-Unis n'auraient probablement pas accordé un rang de priorité aussi élevé au lancement du cycle, que M. Zoellick, en particulier, n'aurait pas poussé autant à trouver une solution et qu'il aurait peut-être été plus difficile d'obtenir du Congrès un nouveau pouvoir de négociation accélérée.<sup>54</sup>

Les États-Unis s'étaient déjà montrés plus disposés à accepter un nouveau cycle avant le 11 septembre, mais les attentats ont renforcé leur intérêt pour ce cycle, et son importance pour M. Zoellick. Lors d'une miniréunion ministérielle en début d'année, M. Zoellick avait dit à ses homologues que les États-Unis voulaient un nouveau cycle, mais que si cette initiative venait à échouer, il ne fallait pas compter sur le soutien des États-Unis pendant plusieurs années, car le pays serait occupé à négocier des accords de libre-échange (ALE). Deux ans après, les options bilatérales et régionales allaient de nouveau être au centre de la stratégie commerciale des États-Unis, et nombre d'entre elles étaient liées à la guerre contre le terrorisme. On l'a bien vu en 2003 lorsque M. Bush a proposé l'établissement à l'horizon 2013 d'une zone de libre-échange entre les États-Unis et le Moyen-Orient et a engagé à cette fin des négociations avec différents pays arabes. M. Zoellick a insisté sur le fait qu'il n'y avait pas de contradiction entre ces négociations et le Cycle de Doha, dans la mesure où toutes ces initiatives faisaient partie d'une stratégie de libéralisation compétitive. C'est une controverse sur laquelle nous reviendrons au chapitre 13.

Qu'en était-il des autres Membres de l'OMC ? Les avis sont très partagés sur la question de savoir dans quelle mesure leur attitude, individuelle et collective, a été dictée par les attentats du 11 septembre. Certains pensent que ceux-ci n'ont eu qu'une influence marginale et n'ont été qu'un argument systémique supplémentaire pour lancer le cycle, renforçant l'autre argument systémique, à savoir qu'il fallait un nouveau cycle pour effacer l'échec de Seattle et rétablir la réputation de l'OMC. D'autres estiment que les attentats ont eu une influence positive sur les positions prises par certains pays, comme l'Égypte, la Malaisie et le Pakistan, chacun ayant développé de nouveaux partenariats avec les États-Unis. En règle générale, l'avis des commentateurs sur la relation entre les événements du 11 septembre et le lancement du Cycle de Doha semble être fonction de leur opinion sur la nécessité de lancer ce cycle. Avec le temps, les avis peuvent changer : plusieurs partisans du cycle avaient ajouté l'argument de politique étrangère à leurs appels dans les jours qui ont précédé la Conférence ministérielle, mais une fois le Cycle lancé, les observateurs procommerce ont fait valoir que l'argument économique était suffisant en soi pour assurer le lancement réussi du Cycle. De nombreux critiques ont protesté, décrivant le lien entre le 11 septembre et le Cycle en des

termes négatifs, voire sinistres. Le Ministre indien Murasoli Maran s'est plaint à Doha de ce que les États-Unis essayaient d'exploiter les attentats du 11 septembre (Blustein, 2009 : 113), et un négociateur anonyme d'un pays en développement a dénoncé plus tard les « avantages économiques que les pays industrialisés avaient tirés de cette catastrophe », déclarant que « si les attentats du 11 septembre n'avaient pas eu lieu, la déclaration ministérielle de Doha n'aurait pas contenu la moitié des obligations qui y figurent » (cité dans Kwa, 2003 : 13). Cette opinion peut être réfutée sur un point : l'inclusion d'une question dans la déclaration ministérielle doit plutôt être considérée comme un engagement de négociateur d'éventuelles obligations dans l'avenir, et non comme une obligation en soit. Mais on est en droit de penser que certains ministres ont adopté une position plus conciliante sur certains points compte tenu du climat dans lequel la Conférence s'est déroulée.

## La Conférence ministérielle de Doha

Par rapport à la Conférence ministérielle de Seattle deux ans auparavant, la Conférence ministérielle de Doha, tenue du 9 au 13 novembre 2001, a bénéficié de plusieurs avantages. Le Secrétariat de l'OMC et les ministres eux-mêmes étaient mieux organisés et mieux préparés, et le projet de texte était plus concis et comportait moins de crochets. Les questions qui divisaient les Membres étaient toujours les mêmes depuis Singapour, mais les principaux acteurs étaient plus disposés à faire des concessions et à trouver des compromis. Les ministres du commerce des États-Unis et de la Communauté européenne travaillaient en bonne intelligence et chacun avait une stratégie propre à rallier les autres, notamment les Membres les plus petits et pauvres que Mike Moore courtisait depuis deux ans. La Conférence ministérielle a également bénéficié d'un luxe qui manquait à Seattle et qui allait manquer de nouveau à Cancún : un gouvernement hôte obligeant prêt à jouer les prolongations le jour de la clôture. Le seul inconvénient notable était que la sécurité des délégués était désormais une préoccupation majeure. Alors qu'à Seattle ils avaient dû se frayer un passage parmi les manifestants en colère et risquer d'inhaler des gaz lacrymogènes, à Doha, la peur d'un attentat terroriste était omniprésente. Il n'y en eut aucun, mais cette crainte n'était que trop réelle en période d'attentats suicides et d'alertes à l'anthrax.

Le premier point de l'ordre du jour était la désignation des ministres qui allaient faire partie du Groupe des Amis du Président et servir de facilitateurs sur des questions spécifiques. L'un d'eux était le Secrétaire aux finances du Mexique, Luis Ernesto Derbez, qui allait jouer un rôle beaucoup plus important à la Conférence ministérielle suivante. À Doha, il a été choisi comme facilitateur pour les questions de propriété intellectuelle (voir le chapitre 10). Les autres facilitateurs étaient : le Ministre du commerce et de l'industrie de Singapour, George Yeo, chargé de l'agriculture ; le Ministre suisse des affaires économiques, Pascal Couchepin, chargé des questions liées à la mise en œuvre ; le Sous-secrétaire aux affaires étrangères du Chili, Heraldo Muñoz Valenzuela, chargé des questions environnementales ; le Ministre sud-africain du commerce et de l'industrie, Alec Erwin, chargé de la question de l'élaboration des règles ; et le Ministre canadien du commerce international, Pierre Pettigrew, chargé de faciliter la discussion sur les nouvelles questions. Les PMA ont objecté que les consultations informelles pour



désigner les facilitateurs avaient été discriminatoires puisque aucun de leurs représentants n'avait été choisi. En réponse à ces plaintes, le président a désigné le Ministre du commerce, de l'industrie, de la nature et du tourisme du Botswana, Tebelelo Seretse, comme septième Ami du Président pour mener des consultations sur des questions comme les normes du travail, les ADPIC et la biodiversité, et la réforme du système de règlement des différends.

### *La question primordiale : l'agriculture*

Le paragraphe rédigé par M. Harbinson a servi de base aux négociations sur l'agriculture à Doha. Le fait que les Ministres étaient disposés à accepter un projet de texte si clairement obscur était peut-être la meilleure preuve de leur volonté collective de réussir et d'adopter une déclaration qui remettrait à plus tard nombre de décisions difficiles. Cela était particulièrement évident dans le cas des pays habituellement intraitables sur la question de l'agriculture. Le Japon, la République de Corée et la Norvège ont indiqué qu'ils accepteraient le projet de texte, la Communauté européenne restant la seule à s'y opposer. Bruxelles refusait toujours l'élimination progressive des subventions à l'exportation, mais a finalement accepté, la dernière nuit de la Conférence, une partie du texte de M. Harbinson, où il était dit que l'objectif était de parvenir à « des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif ». C'était l'un des replis stratégiques que M. Lamy et M. Zoellick étaient prêts à faire dans le cadre de leur approche du Cycle qui était de « voir grand ou rentrer chez soi ».

Les Ministres ont finalement approuvé le paragraphe 13 rédigé par M. Harbinson, avec quelques modifications. Le dispositif de ce paragraphe est libellé comme suit :

Faisant fond sur les travaux accomplis à ce jour et sans préjuger du résultat des négociations, nous nous engageons à mener des négociations globales visant à : des améliorations substantielles de l'accès aux marchés ; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif ; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. Nous convenons que le traitement spécial et différencié pour les pays en développement fera partie intégrante de tous les éléments des négociations et sera incorporé dans les Listes de concessions et d'engagements et selon qu'il sera approprié dans les règles et disciplines à négocier, de manière à être effectif d'un point de vue opérationnel et à permettre aux pays en développement de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural. Nous prenons note des considérations autres que d'ordre commercial reflétées dans les propositions de négociation présentées par les Membres et confirmons que les considérations autres que d'ordre commercial seront prises en compte dans les négociations comme il est prévu dans l'Accord sur l'agriculture.

Le calendrier des négociations fixé au paragraphe 14 était ambitieux. Le projet de texte transmis aux Ministres ne précisait aucune date, mais le libellé qu'ils ont approuvé demandait

que les modalités soient « établies au plus tard le 31 mars 2003 ». Les participants devaient présenter « leurs projets de Listes globales fondées sur ces modalités au plus tard à la date de la cinquième session de la Conférence ministérielle » – c'est-à-dire avant la Conférence ministérielle de Cancún en 2003 – et les négociations devaient être « conclues dans le cadre et à la date de la conclusion du programme de négociation dans son ensemble ».

### ***Les questions intéressant les pays développés : les questions de Singapour, le travail et l'environnement***

Toutes les questions sur lesquelles la Communauté européenne avait travaillé depuis Singapour étaient mentionnées dans le projet de texte transmis aux Ministres, mais de manière plus ou moins solide. Le projet demandait que les négociations sur les marchés publics et la facilitation des échanges commencent immédiatement, mais adoptait une approche plus prudente de la question de l'investissement et de la politique de la concurrence. Pour chacun de ces sujets, il précisait qu'à la prochaine Conférence ministérielle, « une décision sera prise sur des modalités de négociations dans ce domaine ». Le projet de texte ne renfermait aucun engagement concernant des négociations sur les questions relatives au travail et prévoyait la poursuite des travaux sur quatre questions liées à l'environnement. Plusieurs pays en développement étaient opposés à des négociations sur ces questions, surtout sur celle du travail. Les désaccords entre les pays développés et les pays en développement n'ont été résolus que dans les toutes dernières minutes de la Conférence, comme on le verra plus loin.

L'investissement est souvent présenté comme une question Nord-Sud, mais les divisions sur cette question peuvent être bien plus complexes. Comme on l'avait déjà constaté avant la Conférence de Seattle, plusieurs pays en développement préconisaient des négociations sur l'investissement. Il en fut de même à Doha où le Chili, le Costa Rica et la République de Corée ont préconisé un libellé plus ambitieux sur l'investissement et d'autres questions de Singapour. Mais ces pays sont restés l'exception, l'Inde et la Malaisie s'opposant catégoriquement à toute négociation sur l'investissement. Pour les pays ACP, un renforcement des capacités était nécessaire avant que les pays en développement puissent accepter des négociations sur l'investissement et sur la concurrence.

La question de l'environnement a suscité des alliances complexes. La Communauté européenne a demandé des négociations pour clarifier la relation OMC-AEM, élaborer des dispositions sur l'écoétiquetage et adopter le principe de précaution. Le Japon, la Norvège et la Suisse appuyaient la position de la CE, mais les pays en développement, le Canada et les États-Unis étaient contre. Le Botswana, l'Égypte, le Guatemala, la Malaisie et la Zambie se sont prononcés contre la proposition de la CE à la réunion des chefs de délégation. Les pays en développement craignaient, en particulier, que des négociations sur l'environnement n'annulent les gains obtenus sur l'accès aux marchés en échange de concessions sur l'agriculture.

M. Lamy et M. Zoellick travaillaient ensemble face aux autres pays sur plusieurs questions, mais pour ce qui était de l'environnement, ils ont dû négocier entre eux. Le mouvement des verts était

plus influent en Europe qu'auprès de la nouvelle administration républicaine et les deux hommes étaient divisés par les intérêts divergents de leurs mandants. Les États-Unis étaient (avec l'Islande et les Philippines) l'un des demandeurs de négociations sur les subventions à la pêche. La Communauté européenne (avec le Japon et la République de Corée) avait résisté à ces demandes, faisant valoir que toute nouvelle négociation au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires devrait porter sur tous les secteurs et que les questions relatives à la pêche étaient déjà en discussion dans d'autres instances. Les États-Unis l'ont emporté sur cette question, le paragraphe 28 de la déclaration ministérielle demandant des négociations dans ce domaine. Les États-Unis étaient quand même disposés à accéder aux demandes européennes sur d'autres questions environnementales. Les Membres sont donc convenus de lancer des négociations sur la relation entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux (AEM), mais « sans préjudice des droits dans le cadre de l'OMC de tout Membre qui n'est pas Partie à l'AEM en question », sur des procédures d'échange de renseignements régulier entre les Secrétariats des AEM et les Comités de l'OMC pertinents, ainsi que les critères pour l'octroi du statut d'observateur, et sur la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux.

Les questions relatives au travail étaient là encore sur la table, mais pas pour longtemps. Le libellé préféré par les syndicats était : « Nous appuyons les travaux commencés à l'Organisation internationale du travail sur les dimensions sociales de la mondialisation et nous engageons l'OMC à travailler effectivement avec l'OIT dans le cadre d'un groupe de travail permanent. » La Communauté européenne avait proposé ce libellé avec le soutien de l'Afrique du Sud, du Canada et de la Nouvelle-Zélande mais, du fait du changement de gouvernement aux États-Unis, la question a perdu l'un de ses principaux demandeurs. En fin de compte, la déclaration ministérielle a simplement réaffirmé la position établie, et son paragraphe 8 réaffirme « la déclaration que nous avons faite à la Conférence ministérielle de Singapour » et prend « note des travaux en cours à l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la dimension sociale de la mondialisation ». C'était la position exprimée dans le projet de texte transmis aux ministres. À partir de ce moment-là, la question du travail a été abandonnée de fait, et ceux qui l'avaient proposée (qui allaient être rejoints par les États-Unis après un nouveau changement de gouvernement) ont reconnu que toute négociation dans ce domaine qui pourrait être proposée à l'OMC ne pourrait être envisagée que dans le cadre d'un programme de travail post-Doha.

### ***Les questions intéressant les pays en développement : ADPIC, Cotonou, bananes et mise en œuvre***

Les pays en développement sont arrivés à Doha avec leurs propres intérêts offensifs. L'un d'eux, qui a conduit à l'adoption de la Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, a été analysé au chapitre 10. Le fait que les États-Unis aient accepté d'approuver ce texte était la preuve la plus tangible de la détermination de M. Zoellick à équilibrer les concessions de manière à ce que tous les Membres aient un intérêt dans le Cycle. Cela a permis de rallier des soutiens en Afrique et en Amérique latine.

La plupart des régions en développement étaient intéressées par deux autres initiatives sur lesquelles elles n'étaient d'accord ni avec la Communauté européenne ni entre elles. La première était une demande de dérogation à l'OMC pour l'Accord de Cotonou sur l'accès préférentiel aux marchés, en vertu duquel les anciennes colonies de la région ACP bénéficiaient d'un accès préférentiel au marché communautaire. La seconde initiative concernait le règlement de la question des bananes, qui faisaient l'objet d'un autre arrangement préférentiel en faveur des pays ACP. L'Accord de Cotonou et la question des bananes divisaient les pays ACP bénéficiaires de ces programmes et les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie qui n'en bénéficiaient pas. L'Accord de Cotonou était très impopulaire en Amérique latine et en Asie du Sud-Est, car il avantageait les importations de produits tels que les bananes et le thon en boîte en provenance, par exemple de la Dominique et de Maurice, au détriment de pays comme le Honduras et de la Thaïlande. De même, la politique de la CE dans le secteur des bananes avantageait les « bananes euro » d'Afrique et des Caraïbes au détriment des « bananes dollar » de la Colombie, du Costa Rica, de l'Équateur, du Honduras et du Panama.

La manière dont ces questions ont été réglées montre bien que les différends ne produisent pas toujours des résultats négatifs, mais peuvent au contraire générer une monnaie d'échange pouvant être utilisée à d'autres fins. Dans les deux cas, M. Lamy a réussi à lier les résultats au lancement du Cycle, donnant ainsi à plusieurs autres pays un intérêt dans cette initiative plus large. La demande de dérogation pour l'Accord de Cotonou était bloquée depuis plus d'un an au Conseil du commerce des marchandises, et sans attendre la décision du Conseil, elle a été portée devant la Conférence ministérielle. Les opposants à cette dérogation ont menacé de paralyser la Conférence, mais la question – couplée au règlement de l'affaire des bananes – a attiré plus de soutien que d'opposition au Cycle. Les Membres ont accordé cette dérogation le dernier jour de la Conférence et, dans le même texte, ils ont approuvé une disposition prévoyant que la dérogation serait suspendue si la Communauté européenne ne maintenait pas l'accès aux marchés existant pour les importations de bananes non ACP. L'engagement d'éliminer les contingents d'importation de bananes et de les remplacer par des droits de douane d'ici à 2006 a permis de rallier les pays latino-américains exportateurs de bananes, sans dissiper pour autant les préoccupations de certains Membres (en particulier, le Costa Rica, l'Équateur, le Honduras, le Panama et surtout la Thaïlande et les Philippines). « Jusqu'à la dernière minute, on ne pouvait être certain que les Philippines et la Thaïlande n'allaient pas bloquer la demande de dérogation pour l'Accord de Cotonou », a-t-on observé à l'époque, « en raison des objections formulées par ces pays contre le traitement préférentiel accordé par la CE aux importations de thon en boîte provenant des pays ACP dans le cadre de l'Accord de Cotonou » (ICTSD, 2001).

La réunion a produit deux documents qui ont établi le mandat des négociations sur les questions liées à la mise en œuvre et sur le traitement spécial et différencié pour les pays en développement. Dans la Déclaration de Doha, les Ministres ont réaffirmé « que les dispositions relatives au traitement spécial et différencié font partie intégrante des Accords de l'OMC » (paragraphe 13) et sont convenus « que toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié seront réexaminées en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles » (paragraphe 44). La déclaration prévoit également le

financement à long terme de l'assistance technique et énonce l'objectif d'un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les produits originaires des PMA. Ce mandat a été précisé ensuite dans la Décision relative aux questions et préoccupations liées à la mise en œuvre. La Conférence ministérielle a lancé un processus de négociation à deux niveaux : d'une part, les négociations ordinaires, qui devaient être menées sur la base d'un cycle standard, et d'autre part, les négociations dans le cadre de la Session extraordinaire du Comité du commerce et du développement, qui semblaient suivre une voie distincte susceptible de produire des « résultats rapides » concernant l'amélioration du traitement spécial et différencié.

### *Antidumping*

La législation antidumping est une question qui divise non seulement les pays développés et les pays en développement mais aussi les pays développés entre eux. La Communauté européenne, et surtout les États-Unis, sont ceux qui ont le plus d'intérêt à préserver ces lois, alors que leur contrôle ou leur élimination est prioritaire pour le Canada, le Chili, le Japon et d'autres pays. Le fait que M. Zoellick a accepté de mettre ces lois sur la table ainsi que d'autres lois relatives aux mesures correctives commerciales, même de manière limitée, montre jusqu'où il était prêt à aller pour obtenir plus de soutien pour le lancement du Cycle. À l'exception peut-être du cabotage (voir le chapitre 2) et des lois sur l'immigration, il n'y a peut-être rien de plus sacré dans la politique commerciale des États-Unis. Bien que de nombreux partenaires commerciaux voient dans cette législation une forme de protectionnisme administré, elle a toute l'adhésion des deux partis au Congrès.

Les « Amis des négociations antidumping » se réunissaient depuis quelque temps à la mission du Japon à Genève, espérant obtenir des réformes dans ce domaine dans le cadre du nouveau cycle. C'était depuis longtemps un objectif pour le Canada et le Chili, qui avaient eu du mal à avancer sur cette question dans le cadre de leurs ALE – à l'exception, bien sûr, de leur accord bilatéral de 1996. Ils espéraient parvenir à une solution plus large avec des disciplines multilatérales réduisant la fréquence avec laquelle leurs exportations étaient exposées à des procédures coûteuses et à des droits de douane élevés. Comme mesure intermédiaire, ils ont obtenu l'inclusion dans le projet de déclaration d'une disposition demandant des négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines prévues par l'Accord antidumping et l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

L'évolution ultérieure du texte de la Déclaration ministérielle de Doha illustre deux aspects à la fois complémentaires et contradictoires de la façon dont le Cycle a été lancé. L'un était la stratégie de Zoellick consistant à sacrifier les vaches sacrées pour que tout le monde ait un intérêt dans le Cycle et pour démontrer le sérieux des États-Unis. L'autre était la stratégie de Harbinson consistant à trouver un libellé qui ne préjugerait pas de l'issue des négociations sur les questions sensibles et qui refléterait plutôt les vues des demandeurs et de leurs interlocuteurs. Ces deux aspects étaient complémentaires dans la mesure où l'un et l'autre ont contribué au lancement du Cycle, mais ils étaient contradictoires car le second pouvait finalement nuire au premier. À la Conférence de Doha, les Membres voulaient se concentrer sur les complémentarités ; mais les contradictions allaient l'emporter à Cancún.

Le projet de déclaration était déjà bien engagé sur la voie de l'ambiguïté constructive, puisqu'il prévoyait des négociations sur les mesures antidumping et les mesures compensatoires « tout en préservant les concepts et principes fondamentaux qui les sous-tendent ». Le nouveau libellé, trouvé par les demandeurs et Grant Aldonas, Sous-secrétaire au commerce international au Département du commerce des États-Unis, nuancait encore plus la déclaration. Le texte sur lequel ils se mirent finalement d'accord et qui figure au paragraphe 28 prévoyait de préserver non seulement les concepts et principes fondamentaux, mais aussi leur « efficacité » et leurs « objectifs », mentionnant non seulement les accords mais aussi leurs « instruments » ; il était libellé comme suit :

Au vu de l'expérience et de l'application croissante de ces instruments par les Membres, nous convenons de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines prévues par les Accords sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 et sur les subventions et les mesures compensatoires, tout en préservant les concepts et principes fondamentaux ainsi que l'efficacité de ces accords et leurs instruments et objectifs, et en tenant compte des besoins des participants en développement et les moins avancés.

La vraie difficulté n'était pas de rédiger ce texte mais de convaincre la délégation japonaise de l'accepter. Les autres membres du groupe des « Amis des négociations antidumping » ont eu du mal à convaincre leur collègue déçu de soutenir l'accord.

### *Le dénouement*

Au terme de ces tractations, les Membres qui étaient opposés au lancement du Cycle ou s'étaient montrés sceptiques à ce sujet ont fini par le soutenir, certains avec enthousiasme et d'autres à contrecœur. Il y a eu plusieurs concessions et replis stratégiques pendant les dernières heures de la Conférence ; en particulier, la Communauté européenne a accepté l'idée que les négociations viseraient à éliminer les subventions aux exportations agricoles et les États-Unis ont approuvé la Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique.

Les principaux opposants de la dernière heure étaient les pays africains et l'Inde. M. Moore et ses collaborateurs se sont personnellement investis pour vaincre leur résistance et là les voyages effectués par le Directeur général au cours des deux années précédentes se sont avérés payants. Quand les délégués africains ont quitté le salon vert le dernier jour à 3 heures du matin, ils étaient fermement opposés à des négociations sur les questions de Singapour et certains d'entre eux étaient résolus à empêcher un consensus sur le lancement du Cycle. Ils ont alors demandé à rencontrer M. Moore. Ils ont dit au Directeur général qu'ils étaient opposés à des négociations sur les nouvelles questions, mais ils ont proposé un compromis, en disant : « Nous avons confiance en vous parce que vous nous connaissez. »<sup>55</sup> Ils lui faisaient suffisamment confiance pour commencer à négocier sur la plupart des questions, tout en remettant à la Conférence ministérielle suivante une décision finale sur la manière dont seraient traitées ces nouvelles questions.

Il en est allé de même dans les négociations avec l'Inde, qui était désormais la seule à s'opposer. Chaque Membre a un droit de veto dans une organisation qui fonctionne sur la base du consensus, mais il aurait été très fâcheux pour l'Inde d'exercer ce droit face au soutien unanime de tous les autres Membres. Là encore, les voyages et les relations de M. Moore lui ont permis de jouer une nouvelle carte. Il a demandé à un autre Premier Ministre d'appeler son homologue indien pour lui demander de dire à M. Maran de retirer ses objections. Ce n'était faisable que si l'Inde pouvait obtenir un compromis qui lui permette de sauver la face. L'Inde avait proposé un texte exigeant un consensus explicite avant que des négociations puissent commencer sur l'une quelconque des quatre questions de Singapour et pas seulement sur les deux pour lesquelles le projet de déclaration prévoyait déjà un commencement différé des négociations. « Mais, pendant toutes ces tractations, la séance de clôture avait déjà débuté », a expliqué M. Harbinson, « alors, des gens comme Pierre Pettigrew du Canada ont fait une intervention de 30 minutes pour parler du beau temps qu'il faisait à Doha et d'autres choses de ce genre ». D'autres Ministres sont également intervenus pour gagner du temps et permettre l'approbation de chaque lettre et de chaque virgule du nouveau texte. « Finalement, on nous a fait signe que tout avait été approuvé et le texte a été adopté. »<sup>56</sup>

Il était précisé, dans chacun des quatre paragraphes demandant des négociations sur les questions de Singapour, que « nous convenons que des négociations auront lieu après la cinquième session de la Conférence ministérielle sur la base d'une décision qui sera prise, par consensus explicite, à cette session sur les modalités des négociations. » Une lecture rapide de ce passage pourrait donner l'impression au non-initié que c'était juste une question de modalités, mais le texte indique clairement qu'il n'y avait aucun consensus pour négocier sur ces questions. Le Président de la Conférence a confirmé ce point. Prenant la parole le 14 novembre à la séance plénière de clôture pour présenter la déclaration ministérielle, M. Yousef Hussain Kamal, Ministre qatarien des finances, de l'économie et du commerce (voir l'appendice biographique, page 616), a spécialement noté « que certaines délégations ont demandé des éclaircissements au sujet des paragraphes 20, 23, 26 et 27 du projet de déclaration » (c'est-à-dire les paragraphes définissant un programme de travail concernant les questions de Singapour). Il a dit :

En ce qui concerne la mention, dans ces paragraphes, d'un « consensus explicite » nécessaire pour qu'une décision soit prise à la cinquième session de la Conférence ministérielle [c'est-à-dire en 2003], je crois comprendre qu'à cette session une décision devrait effectivement être prise par consensus explicite avant que des négociations sur le commerce et l'investissement, le commerce et la politique de la concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges puissent avoir lieu. À mon avis, cela donnerait aussi à chaque Membre le droit d'adopter une position sur des modalités qui empêcherait la tenue de négociations après la cinquième session de la Conférence ministérielle tant que ce Membre n'est pas disposé à s'associer à un consensus explicite.<sup>57</sup>

C'était encore une question sur laquelle les Membres ont choisi de différer le règlement de leurs divergences et une autre preuve du fait que des manœuvres qui avaient fonctionné à la fin de la période du GATT ne fonctionnaient plus dans le cadre de l'OMC. La déclaration ministérielle qui avait lancé le Cycle d'Uruguay comportait également des lacunes et des ambiguïtés constructives, laissant dans le vague une nouvelle question extrêmement importante, le commerce des services. À l'époque également, l'Inde faisait partie des sceptiques et ceux-ci avaient insisté pour que la question soit isolée du reste du Cycle. Avec le temps, leurs craintes se sont dissipées et l'AGCS a été pleinement incorporé dans le nouveau système de l'OMC. Cela n'a pas été le cas pour les questions de Singapour. Pendant les deux années qui se sont écoulées entre Doha et Cancún, l'écart entre les demandeurs et leurs adversaires n'a fait que croître.

La dernière tâche à accomplir à Doha était de baptiser le nouveau Cycle, ce qui était la prérogative du Directeur général. M. Moore a alors fait un choix qui montrait bien l'importance qu'il attachait aux pays en développement, mais qui suscita aussitôt la controverse. Le Cycle n'allait pas être nommé selon la tradition, mais s'intitulerait officiellement «Programme de Doha pour le développement» (PDD). Deux éléments ont déterminé ce choix. Le plus évident – mais aussi le plus critiqué – était la décision d'inclure le mot «développement». Cette décision a été critiquée à la fois par les pays développés, qui pensaient qu'elle mettait trop l'accent sur le développement, et par les pays en développement, qui pensaient qu'elle sentait trop l'exercice de relations publiques. Quant au mot «programme», M. Moore a fait remarquer plus tard que «parmi les ministres venus à Doha, certains avaient dit à leur parlement qu'ils ne lanceraient pas un nouveau cycle». En parlant de «programme», il pouvait leur dire: «J'avais dit que nous n'allions pas lancer un cycle. C'est pourquoi nous parlons de programme de développement et non de cycle.»<sup>58</sup> C'est ce titre qui est utilisé depuis dans les documents officiels, soit en toutes lettres, soit sous la forme abrégée de PDD, mais, dans le langage courant, ces négociations sont presque toujours appelées Cycle de Doha.



## Notes finales

---

- 1 Entretien de l'auteur avec Lord Brittan, 17 janvier 2013.
- 2 *Ibid.*
- 3 La Jamaïque, le Kenya, la Tanzanie et le Zimbabwe se sont joints au groupe ultérieurement.
- 4 Entretien de l'auteur avec Alejandro Jara, 23 septembre 2012.
- 5 Voir *Commission des Communautés européennes: Déclaration de Sir Leon Brittan, Vice-Président de la Commission européenne*, document de l'OMC WT/MIN(96)/ST/2, 9 décembre 1996.
- 6 Voir : *Brésil, Déclaration de S.E. M. Luiz Felipe Lampreia, Ministre des relations extérieures*, document de l'OMC WT/MIN(96)/ST/8, 9 décembre 1996.
- 7 *Ibid.*
- 8 Voir : *Commission des Communautés européennes, Déclaration de Sir Leon Brittan, Vice-Président de la Commission européenne*, document de l'OMC WT/MIN(96)/ST/2, 9 décembre 1996. Lord Brittan devait dire plus tard qu'il s'attendait à ce que cette question soit abandonnée, parce qu'elle « n'allait pas être acceptée par un nombre suffisant de pays. » Il avait néanmoins décidé de proposer qu'elle soit examinée « parce que c'était ce que voulaient les Européens », surtout ceux qui avaient un gouvernement travailliste. Entretien de l'auteur avec Lord Brittan, 17 janvier 2013.
- 9 Cette désignation est un héritage des décennies précédentes où l'on parlait en anglais de « lowest-level developing countries » ou LLDC. L'usage a changé à l'OMC en 1998 où la désignation « pays les moins avancés » (PMA) a été adoptée (en anglais « least-developed countries » ou LDC). L'emploi du sigle anglais « LLDC » a été complètement abandonné quand ce sigle a été utilisé pour désigner les « land-locked developing countries » ou « pays en développement sans littoral » (PDSL). Cette dernière catégorie de pays date de la Conférence ministérielle internationale des pays en développement sans littoral et de transit et des pays donateurs et des organismes internationaux de financement et de développement sur la coopération en matière de transport en transit, qui s'est tenue à Almaty en août 2003.
- 10 L'intitulé complet de cette initiative était : « Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, y compris pour le renforcement des capacités humaines et institutionnelles, en vue d'aider les pays moins avancés dans leurs activités commerciales et liées au commerce ». Il devait être remplacé plus tard par « Cadre intégré renforcé », comme on l'a vu au chapitre 5.
- 11 Voir *Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, y compris pour le renforcement des capacités humaines et institutionnelles, en vue d'aider les pays moins avancés dans leurs activités commerciales et liées au commerce*, document de l'OMC WT/LDC/HL/1/Rev.1, 23 octobre 1997.
- 12 Entretien de l'auteur avec M. Moore, 20 février 2013.
- 13 William Butler Yeats, « La seconde venue » (1919).
- 14 Voir *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Texte ministériel: projet révisé*, document de l'OMC JOB(99)/5868/Rev.1, 19 octobre 1999.
- 15 Le groupe des « Amis de la multifonctionnalité », qui existait depuis le Cycle d'Uruguay, comprenait la Communauté européenne, le Japon, Maurice, la Norvège et la Suisse. Voir Moon (2012) sur les multiples significations de la « multifonctionnalité » pour les différents groupes.

- 16 Voir, par exemple, Narr *et al.* (2006). Pour un avis contraire, voir Gillham et Marx (2000).
- 17 La pancarte disait : « L'OMC contrôle-t-elle Seattle également » sur un côté et sur l'autre « J'ai le droit de manifester pacifiquement ». Voir également : « <http://www.aclu.org/free-speech/seattle-settles-aclu-lawsuit-over-violation-freespeech-rights-during-wto-protests> ».
- 18 Entretien de l'auteur avec Mme González, 26 septembre 2012.
- 19 *Ibid.*
- 20 *Ibid.*
- 21 *Ibid.*
- 22 Voir : *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Négociations relatives aux produits forestiers et aux produits de la pêche, communication du Japon, document de l'OMC WT/GC/W/221, 28 juin 1999.*
- 23 Le texte de l'accord est disponible à l'adresse suivante : [http://www.wto.org/french/news\\_f/pres99\\_f/pr154\\_f.htm](http://www.wto.org/french/news_f/pres99_f/pr154_f.htm).
- 24 Voir : *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Communication de l'Australie, document de l'OMC WT/GC/W/156, 24 mars 1999.*
- 25 Voir : *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Propositions concernant la sécurité alimentaire dans le cadre du paragraphe 9 a) ii), de la Déclaration ministérielle de Genève, communication de l'Inde, document de l'OMC WT/GC/W/342, 29 septembre 1999.*
- 26 Voir : *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Propositions au titre du paragraphe 9 a) i) et 9 a) ii) de la Déclaration ministérielle de Genève, communication de Cuba, de l'Égypte, d'El Salvador, du Honduras, de l'Ouganda, de la République dominicaine, de Sri Lanka et du Zimbabwe, document de l'OMC WT/GC/W/374, 15 octobre 1999.*
- 27 Voir : *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Approche des CE en matière d'agriculture, communication des Communautés européennes, document de l'OMC WT/GC/W/273, 27 juillet 1999.*
- 28 Voir : *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Négociations sur l'agriculture, communication du Japon, document de l'OMC WT/GC/W/220, 28 juin 1999.*
- 29 Voir : *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Objectif et cadre général des négociations sur l'agriculture, communication des États-Unis, document de l'OMC WT/GC/W/186, 20 mai 1999.*
- 30 Cité dans ICTSD, *Bridges Daily Update* #4, 3 décembre 1999, <http://ictsd.org/i/wto/wto-mc3-seattle1999-wto/bridges-daily-updates/19090/>.
- 31 Voir : *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Approche des CE en matière de commerce et d'investissement, communication des Communautés européennes, document de l'OMC WT/GC/W/245, 9 juillet 1999.*
- 32 Voir : *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Contribution au processus préparatoire, communication du Kenya, document de l'OMC WT/GC/W/233, 5 juillet 1999.*
- 33 Voir : *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Interaction du commerce et de la politique de la concurrence, communication du Kenya au nom du Groupe africain, document de l'OMC WT/GC/W/300, 6 août 1999.*
- 34 Voir : *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Commerce et concurrence : approche communautaire, communication des Communautés européennes, document de l'OMC WT/GC/W/191, 2 juin 1999.*

- 35 [www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min99\\_f/french/about\\_f/resum03\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min99_f/french/about_f/resum03_f.htm).
- 36 Entretien de l'auteur avec M. Rodriguez Mendoza, 26 septembre 2012.
- 37 Entretien de l'auteur avec M. Moore, 20 février 2013.
- 38 *Ibid.*
- 39 *Ibid.*
- 40 Entretien de l'auteur avec M. Moore, 20 février 2013.
- 41 Entretien de l'auteur avec M. Moore, 9 avril 2001.
- 42 Voir le *Projet de déclaration ministérielle*, document de l'OMC JOB(01)/140, 26 septembre 2001.
- 43 Voir le *Projet de décisions sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre*, document de l'OMC JOB(01)/139, 26 septembre 2001.
- 44 Entretien de l'auteur avec M. Moore, 20 février 2013.
- 45 Entretien de l'auteur avec Stuart Harbinson, 24 janvier 2013.
- 46 *Ibid.*
- 47 *Ibid.*
- 48 *Ibid.* Les passages cités sont repris du paragraphe 13 de la Déclaration ministérielle de Doha.
- 49 Voir *Projet de déclaration ministérielle*, document de l'OMC JOB(01)/140/Add.1, 8 octobre 2001.
- 50 Voir *Projet de déclaration sur la propriété intellectuelle et [l'accès aux médicaments] [la santé publique]*, document de l'OMC JOB(01)/155, 27 octobre 2001.
- 51 M. Bush a signé la Loi de 2002 sur le commerce extérieur le 6 août 2002. Le Cycle était en cours depuis neuf mois lorsque le Congrès a approuvé ce pouvoir de négociation, mais cela n'était pas inhabituel. Il en avait été de même lors du Cycle de Tokyo et du Cycle d'Uruguay, sauf que, dans ces deux cas, deux ans s'étaient écoulés entre le lancement du Cycle et l'octroi du pouvoir de négociation.
- 52 On ne peut s'empêcher d'établir un parallèle entre la préférence de M. Moore pour le mot « programme » par rapport au mot « cycle » et celle de M. Zoellick pour « mandat pour la promotion des échanges commerciaux » au lieu de « procédure accélérée », étant donné que l'un comme l'autre se trouvaient en présence de groupes d'intérêt qui étaient mécontents de la manière dont on avait procédé par le passé. Le problème avec l'expression « procédure accélérée » était qu'elle risquait de donner l'impression que l'exécutif pouvait faire voter une loi par le Congrès sans consultation ni débat.
- 53 Le mandat initial était valable jusqu'au milieu de 2005 et pouvait être prorogé pour deux ans si le Président le demandait et si le Congrès l'acceptait.
- 54 Cette partie de l'argumentation dépend également d'autres dispositions de la Loi de 2002 sur le commerce extérieur. Certains membres du Congrès avaient peut-être été séduits par les préférences plus importantes accordées à la Colombie et à d'autres partenaires commerciaux, qui étaient considérées comme un moyen de soutenir un allié dans la lutte contre le narco-terrorisme.
- 55 Entretien de l'auteur avec M. Rodriguez Mendoza, 26 septembre 2012.
- 56 Correspondance de l'auteur avec M. Harbinson le 30 janvier 2013.

57 [http://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min01\\_f/min01\\_chair\\_speaking\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/min01_chair_speaking_f.htm).

58 Entretien de l'auteur avec M. Moore, 20 février 2013.