

Groupe de recherche sur l'intégration continentale

Novembre 2001



L'OMC après Doha

Un premier bilan

Christian Deblock

La quatrième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) s'est finalement achevée, au grand soulagement de tous, par un accord sur un nouveau programme de travail et, surtout, sur l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, ces dernières devant s'achever au plus tard le 1^{er} janvier 2005. La Conférence a également été marquée par deux autres décisions majeures, l'accession de la Chine et de Taïwan à l'OMC, d'une part, et l'adoption d'une déclaration sur l'accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et la santé publique, d'autre part.

Les discussions ont été vives jusqu'au dernier moment, la réunion ayant été prolongée d'une journée, mais finalement, chacun a pu sauver la face, avec le résultat qu'au prix de concessions relativement minimales de part et d'autre, c'est avec le

sentiment du devoir accompli que toutes les délégations ont pu quitter Doha: l'OMC a retrouvé sa crédibilité, fortement écornée par l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle; les pays en développement sont parvenus à se faire reconnaître un « traitement spécial et différencié »; et, un nouveau cycle de négociations va pouvoir être lancé, avec comme le souhaitaient les pays développés, un échéancier court, trois ans. En fait, dans la conjoncture économique internationale difficile que l'on connaît, on ne pouvait se permettre le luxe d'un nouveau Seattle, et personne ne voulait porter la responsabilité d'un nouvel échec.

Autre source de satisfaction, la Conférence de Doha avait été beaucoup mieux préparée que celle de Seattle. Des groupes de travail ont été mis sur pied, avec à la tête de chacun d'eux un « ami de la présidence » et les réunions « informelles » ont été tenues en même temps que les

réunions officielles (tous les ministres ont d'ailleurs pu prononcer leurs déclarations), ce qui a permis de mettre à plat les différentes options et de concentrer les débats sur six thèmes précis : l'agriculture, la mise en œuvre des accords de l'OMC existants, l'environnement, les questions relatives aux règles, et les 4 « questions de Singapour », soit le lien entre commerce et investissements, le lien entre commerce et politique de la concurrence, la transparence des marchés publics et les mesures de facilitations des échanges.

La place et le statut des pays en développement dans l'économie mondiale

La leçon a été retenue. Si les pays en développement furent les grands oubliés à Seattle, leur grogne et leur opposition inattendues provoquant, entre autres facteurs, l'échec de la Conférence ministérielle, cette fois, à Doha, priorité a été donnée dans les discussions au développement et à l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale, au point d'ailleurs de reléguer à l'arrière plan les questions relatives à l'environnement et aux normes de travail. Un document préparatoire, *L'OMC, le renforcement des capacités et le développement ... une proposition*, avait d'ailleurs été diffusé à cet effet. La *Déclaration ministérielle*, le *Programme de travail* qui l'accompagne, et la *Déclaration sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique*, traduisent clairement cette préoccupation nouvelle. Certes, le principe général selon lequel « le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté », et, par voie de conséquence, l'objectif de maintenir et de préserver « un système commercial ouvert et non discriminatoire » sont, comme il se doit, réitérés. Mais on notera néanmoins une certaine ouverture sur les problèmes du développement, voire même de la dette, et, comme l'a rappelé le directeur général Mike Moore dans son discours d'ouverture de la

Conférence, un début reconnaissance du fait que « les marchés ne sont pas une fin en soi ».

La *Déclaration ministérielle* reconnaît en effet au moins trois choses : (1) le rôle important que peuvent jouer dans le développement « un meilleur accès aux marchés, des règles équilibrées ainsi que des programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités bien ciblés disposant d'un financement durable » ; (2) la vulnérabilité particulière des pays les moins avancés et les difficultés structurelles spéciales qu'ils rencontrent dans l'économie mondiale » ; et, (3) la nécessité pour l'OMC de travailler en étroite coopération dans le domaine du développement avec les autres organisations internationales ainsi qu'avec les institutions des Nations Unies, la CNUCED en particulier, qui se trouve ainsi relégitimée. Le *Programme de travail* comporte également de nombreuses mentions au « traitement spécial et différencié » à accorder aux pays en développement, ainsi que plusieurs propositions pour accroître la coopération technique, assurer une coordination plus efficace de l'aide et renforcer la capacité des « petites économies vulnérables », des « économies en transition » et des « pays les moins avancés ». Enfin, dans le document *Questions et préoccupations liées à la mise en œuvre*, « il est donné mandat au Comité du commerce et du développement », d'identifier les dispositions (de nature impérative ou de caractère non contraignant) relatives au traitement spécial et différencié, d'en examiner les conséquences, de voir comment rendre plus effectives ces dispositions et comment améliorer les moyens, et enfin, « d'examiner (...) comment le traitement spécial et différencié peut être incorporé dans l'architecture des règles de l'OMC ». Même les pays APC y trouvent leur compte, non sans avoir dû eux aussi taper sur la table, l'accord préférentiel les liant à l'Union européenne étant temporairement mis à l'abri des poursuites éventuelles.

La Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique

La question, sensible pour les pays en développement, de la santé publique a fait l'objet d'une déclaration particulière. La Suisse, le Canada et les États-Unis, entre autres, étaient, pour des raisons évidentes, opposés aux demandes de plusieurs pays en développement, dont le *Brésil*, la *Thaïlande*, l'*Inde*, l'*Afrique du Sud*, de se voir autorisés de fabriquer ou d'acheter des médicaments génériques, beaucoup moins coûteux, même si ceux-ci étaient encore sous brevet, lorsque la santé publique est en jeu, notamment lorsqu'il s'agit de lutter contre le sida, le paludisme, la tuberculose et autres épidémies. Deux arguments étaient avancés par les premiers : l'accord sur les ADPIC offre suffisamment de souplesse et, surtout, toute interprétation large ne peut que nuire selon eux à la recherche et à l'investissement dans le secteur pharmaceutique. Les seconds, au contraire, voulaient une déclaration particulière qui reconnaisse le droit de prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé publique.

On se rappellera qu'au début de l'année, les États-Unis avaient poursuivi le Brésil devant l'OMC pour avoir encouragé la fabrication de médicaments génériques contre le SIDA. De leur côté, 39 groupes pharmaceutiques avaient poursuivi l'Afrique du Sud pour la même raison, devant les tribunaux de ce pays cependant. Depuis lors, suite au tollé général suscité par ces poursuites, les États-Unis ont retiré leur plainte devant l'OMC et les compagnies pharmaceutiques ont reculé, et même baissé les prix de leurs médicaments. À Doha, les États-Unis sont revenus à la charge en faisant deux propositions. La première était à l'effet d'accorder aux pays les moins avancés, 49 en tout, un report de la mise en œuvre de l'accord sur la protection des brevets pharmaceutiques à 2016 au lieu de 2006, et la seconde était une promesse de ne pas engager de poursuites avant 2006 contre les pays de l'Afrique subsaharienne qui auraient recours aux médicaments

génériques. Cette nouvelle manœuvre ayant échoué, la *Déclaration sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique*, constitue une importante victoire pour ceux qui privilégiaient l'option selon laquelle tout pays membre a le droit de prendre toute mesure nécessaire à la protection de la santé publique par rapport à l'option traditionnelle en vertu de laquelle les accords existants sont suffisants et comportent déjà les dérogations nécessaires.

Dans la Déclaration ministérielle, les Membres reconnaissent en effet qu'« aucun pays ne devrait être empêché de prendre des mesures pour assurer la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, la préservation des végétaux, ou la protection de l'environnement, aux niveaux qu'il considère appropriés ». Cette disposition s'accompagne toutefois de deux réserves, fondamentales : « que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, et qu'elles soient par ailleurs conformes aux dispositions des accords de l'OMC ». Par ailleurs, il convient de préciser que, si la déclaration reconnaît dans le premier paragraphe « la gravité des problèmes de santé publique qui touchent de nombreux pays en développement et pays moins avancés », et dans le second, que l'accord sur les ADPIC fait partie de « l'action nationale et internationale plus large visant à remédier à ces problèmes », le paragraphe qui suit reconnaît néanmoins que « la protection intellectuelle est importante pour le développement de nouveaux médicaments ».

La déclaration ouvre donc une brèche dans la position de principe qui a toujours prévalu jusqu'ici, à savoir que, si on reconnaît certains droits aux États, ces droits doivent être subordonnés au respect des engagements souscrits, et, d'autre part, qu'en cas de différend, c'est toujours l'interprétation étroite du texte qui prime, le droit au commerce primant sur tout autre droit, à moins que celui-ci ne soit reconnu

dans le cadre d'un accord international. La déclaration est là, mais tout sera maintenant question d'interprétation, notamment lorsqu'il s'agira de définir ce que l'on entend par « situation d'urgence nationale » ou par « circonstances d'extrême urgence », avec un problème supplémentaire, à savoir que tous les pays n'ont pas nécessairement les capacités de fabrication suffisantes dans le secteur pharmaceutique, un problème auquel il revient au Conseil des ADPIC de trouver « une solution rapide ». On peut s'attendre d'ailleurs à ce que les groupes pharmaceutiques, qui ont le sentiment d'avoir été lâchés par les États-Unis, reviennent à la charge, avec un autre argument, celui de la concurrence déloyale que leurs livrent les fabricants de produits génériques.

L'environnement et les normes de travail

Si dans le dossier de la santé publique, il y a incontestablement progrès, dans celui de l'environnement et dans celui des normes de travail c'est plutôt le *statu quo* qui prévaut. Dans le domaine de l'environnement et du développement durable, la *Déclaration ministérielle* se contente de réitérer que les deux ne sont pas incompatibles avec le maintien et la préservation d'un système commercial ouvert et non discriminatoire, de prendre note des efforts dans ce domaine et de se féliciter de la coopération entre l'OMC et le PNUE. Le *Programme de travail* est un plus clair. L'objectif est, au cours des prochaines négociations, de « renforcer le soutien mutuel du commerce et de l'environnement », mais « sans préjudice de leur résultat ». Au centre des discussions, la relation entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux (AEM), avec deux restrictions d'importance : (1) « la portée des négociations sera limitée à l'applicabilité de ces règles de l'OMC existantes entre les parties aux AEM en question ; (2) « les négociations seront sans préjudice des droits dans le cadre de l'OMC de tout Membre qui n'est pas partie à l'AEM

en question ». De quoi satisfaire les États-Unis qui ne sont pas signataires, entre autres, du protocole de Catagena.

Dans le domaine des droits sociaux et des travailleurs, qui ne font l'objet que d'un paragraphe lapidaire de quatre lignes dans la Déclaration ministérielle, on se contente de réitérer la déclaration de Singapour sur les normes fondamentales du travail et de « prendre note des travaux en cours à l'Organisation internationale du travail (OIT) », ce qui en dit long, et sur les débats et sur la volonté politique de faire avancer les droits sociaux.

L'élargissement du champ de compétence de l'OMC

Enfin, l'un des objectifs de la Conférence ministérielle de Doha était d'élargir le champ de compétence de l'OMC et d'ouvrir les négociations sur les sujets aussi sensibles que l'agriculture, le textile, l'investissement ou la transparence publique. Autant de pommes de discorde entre les pays développés et les pays en développement, qu'entre les pays développés eux-mêmes. Les États-Unis, appuyés en cela par le Groupe de Cairns qui regroupe les pays exportateurs de produits agricoles de taille moyenne, n'ont jamais caché leur objectif de faire de l'agriculture un enjeu majeur de la rencontre de Doha, ce qui, en cas d'échec, aurait permis de faire porter le blâme sur les Européens. En fait, tout comme le textile et les vêtements, l'agriculture a surtout servi d'instrument de marchandage, avec le résultat que chacun s'en est finalement bien tiré, les Américains sur les textiles et les vêtements, et les Européens sur l'agriculture. Dans les deux cas, les pays en développement souhaitaient une accélération de la mise en œuvre des accords de Marrakech, autrement dit une ouverture accrue des marchés à leurs produits. L'agenda de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV), qui remplace l'ancien Arrangement multifibres (AMF) et prévoit le démantèlement progressif des contingentements bilatéraux sur dix ans, n'a

pas été modifié, faute d'entente sur les niveaux de contingentements. La question a simplement été renvoyée au Comité pour le commerce des marchandises, autrement dit sur une voie de garage.

Le dossier agricole a fait l'objet d'un compromis de dernière minute, grâce à la médiation du Canada. L'accord sur l'agriculture, dont la mise en œuvre s'étale sur dix ans, prévoit un programme de réformes dans ce secteur par étape. La deuxième étape a débuté en mars 2001, avec au centre des discussions l'accès élargi aux marchés, les subventions et crédits à l'exportations et les soutiens internes. Le *Programme de travail* réitère l'engagement « d'établir un système de commerce équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme de réforme fondamentale comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection afin de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir », et ouvre les négociations, mais « sans préjudice du résultat », sur les trois sujets. Il est également convenu d'un traitement spécial et différencié pour les pays en développement, et, histoire de faire plaisir à tout le monde, le programme prend « note des considérations autres que d'ordre commercial reflétées dans les propositions de négociation présentées par les Membres », considérations qui seront prises en compte dans les négociations. Les Européens ont ainsi de quoi être satisfaits, puisque la déclaration ne fait pas référence à l'expression litigieuse de « retrait progressif » des subventions à l'exportation, et, qui plus est, « ne préjuge en rien de l'issue des négociations ».

Sur les questions de Singapour, soit la protection des investissements, les politiques de la concurrence, les marchés publics et les mesures de facilitations des échanges, on ne peut pas dire que l'on ait beaucoup progressé, mais on s'oriente malgré tout vers l'ouverture de négociations, mais après la prochaine Conférence ministérielle. Dans le dossier de l'investissement notamment, les États-Unis et

l'Union européenne voulaient lancer les négociations à l'occasion de la cinquième Conférence ministérielle. Depuis l'échec des négociations sur un accord multilatéral sur l'investissement dans le cadre de l'OCDE et le renvoi du dossier à l'OMC, peu de progrès ont été réalisés en la matière, avec le résultat que les accords sur l'investissement continuent de proliférer (il y en aurait plus de 1856 selon la CNUCED). Deux options avaient été retenues à Doha, soit ouvrir les négociations sinon immédiatement du moins à l'occasion de la prochaine Conférence ministérielle, soit donner le mandat au Groupe de travail chargé de faire avancer le dossier de se pencher sur des questions ciblées. Ni l'une ni l'autre des deux options n'était satisfaisante, l'Inde menaçant d'apposer son veto au lancement d'un nouveau cycle de négociations si la première option était retenue. Finalement, et là encore, un compromis de dernière minute fut trouvé : une décision serait prise à la cinquième Conférence ministérielle « sur le point de savoir s'il convient de lancer des négociations dans ce domaine ». D'ici là, les travaux continuent....

Le dossier de la concurrence a fait l'objet de moins de controverse, les États membres convenant d'ouvrir les négociations après la cinquième Conférence, « sur la base d'une décision qui sera prise, par consensus explicite, à cette session, sur les modalités des négociations ». Là encore, les travaux du Groupe de travail se poursuivront jusqu'à la prochaine Conférence ministérielle, centrés sur la clarification des principes fondamentaux (y compris transparence, non-discrimination et équité au plan de la procédure, et dispositions relatives aux ententes injustifiables) des modalités d'une coopération volontaire, et du renforcement progressif des institutions de la concurrence dans les pays en développement. Il en va de même du dossier de la transparence des marchés publics, sur lesquels il y aura également ouverture de négociations après la prochaine Conférence ministérielle « sur la base d'une décision qui sera prise par consensus explicite ».

Pour les mesures de facilitation des échanges, comme pour les règles de l'OMC ou encore le règlement des différends, les ministres se sont surtout entendus pour clarifier et améliorer les disciplines, procédures et méthodes.

Que conclure ?

Deux choses essentiellement. D'abord, qu'il n'y a pas à proprement parler de gagnants ni de perdants mais que l'on n'a pas vraiment progressé pour autant. Chacun a cédé un peu, mais pas trop. Un nouveau cycle de négociations a été lancé, mais les questions litigieuses ont été, soit évitées, soit reportées à la prochaine Conférence ministérielle. Restera à voir ce qu'il adviendra maintenant, d'autant qu'il faudra compter avec un nouveau joueur, la Chine, qui entend bien occuper la place qui lui revient tant vis-à-vis des pays développés que vis-à-vis des pays en développement, de l'Inde en particulier. La seconde chose que l'on peut retenir, c'est que trois questions principales occupent désormais l'attention, et, pour chacune d'elles, les positions sont tranchées : (1) s'agit-il ou non d'aller au-delà du principe qui veut que le développement passe par le commerce et celui-ci par la liberté des échanges et l'instauration de la règle de droit ? (2) Le mandat de l'OMC doit-il ou non être limité au commerce et aux questions relatives au commerce (propriété intellectuelle, investissement, concurrence, etc.) ? (3) S'agit-il de reconnaître ou non la

primauté des droits (de la personne, de l'environnement, du travail, du développement, etc.) sur les droits entourant le commerce ?

En bout de ligne, Doha en a une fois de plus fait la preuve, ce sont deux manières d'envisager l'intégration de l'économie mondiale, deux manières aussi d'envisager les règles qui doivent encadrer la mondialisation qui s'affrontent. Même si sur certains thèmes, celui de la santé et celui du développement notamment, certaines avancées ont pu être réalisées à Doha, il n'en demeure pas moins que celles-ci demeurent fort modestes et que le problème est toujours là : on ne parvient pas à sortir les débats de la conception étroite que l'on a voulu donner au mandat de l'OMC, avec le résultat que l'institution ne traite que des questions commerciales, que le droit au commerce prime sur tout autre droit, et que, si des aménagements, exceptions et autres assouplissements doivent être apportés aux accords signés, la souplesse n'est que de façade, l'objectif demeurant l'ouverture économique et l'instauration d'un régime commercial universel

(sur la position de l'Inde, voir :

http://www-heva.wto-ministerial.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/statements_f/st10.doc)