

L'AVENIR DE L'OMC

Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire

Rapport du Conseil consultatif à M. Supachai Panitchpakdi, Directeur général

Peter Sutherland (Président)
Jagdish Bhagwati
Kwesi Botchwey
Niall FitzGerald
Koichi Hamada
John H. Jackson
Celso Lafer
Thierry de Montbrial



ORGANISATION
MONDIALE DU COMMERCE



Ce rapport est également disponible en anglais et en espagnol

Organisation mondiale du commerce

154, rue de Lausanne

CH-1211 Genève 21

Téléphone: (41 22) 739 52 08

Télécopie: (41 22) 739 54 58

Email: publications@wto.org

Imprimé en Suisse

XII-2004

© Organisation mondiale du commerce, 2004

L'AVENIR DE L'OMC

Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire

Avertissement

Les vues exprimées dans le présent rapport sont les opinions des auteurs et ne devraient pas être attribuées à l'OMC, ni à son Directeur général. Elles ne sont pas censées représenter les positions ou opinions des Membres de l'OMC, ni du Secrétariat de l'OMC, ni du Directeur général et elles sont sans préjudice des droits et obligations des Membres dans le cadre de l'OMC.

Toute citation du présent rapport devrait comporter une référence à l'auteur, à savoir le Conseil consultatif.



TABLE DES MATIÈRES

Avant-Propos	2
Préface	5
Conseil consultatif	7
CHAPITRE I: La mondialisation et l'OMC - pourquoi vouloir libéraliser le commerce?	9
CHAPITRE II: L'érosion de la non-discrimination	21
CHAPITRE III: La souveraineté	33
CHAPITRE IV: Cohérence et coordination avec les organisations intergouvernementales	41
CHAPITRE V: Transparence et dialogue avec la société civile	49
CHAPITRE VI: Le système de règlement des différends de l'OMC	59
CHAPITRE VII: Une institution axée sur les résultats - prise de décisions et géométrie variable	71
CHAPITRE VIII: Une institution axée sur les résultats - renforcement politique et efficacité du processus	81
CHAPITRE IX: Le rôle du Directeur général et du Secrétariat	87
Principales conclusions et recommandations du Conseil consultatif	95
Glossaire	101

AVANT-PROPOS

Il y a un an et demi, en juin 2003, j'ai demandé à huit personnalités éminentes, qui sont les coauteurs du présent rapport, de m'aider à engager un processus de réflexion. Ces personnes ont toutes fait une brillante carrière, que ce soit au service de leur gouvernement, dans le milieu universitaire ou celui des affaires, ou dans le domaine de l'élaboration des politiques commerciales et économiques. Elles avaient pour tâche d'analyser la situation de l'Organisation mondiale du commerce en tant qu'institution, d'étudier et de clarifier les défis institutionnels auxquels le système était confronté et d'examiner de quelle manière l'OMC pourrait être renforcée afin d'être à même de les relever. Toutes ont généreusement et à titre personnel consacré du temps et apporté leurs compétences à la réalisation de cette tâche et je leur en suis profondément redevable.

Certains d'entre vous se rappellent peut-être qu'un exercice semblable avait été effectué en 1983, lorsque le Directeur général d'alors, M. Arthur Dunkel, avait établi un groupe de travail de sept personnalités réputées chargé d'établir un rapport sur les problèmes auxquels se heurtait le système commercial international. Le "rapport Leutwiler", comme il a par la suite été appelé, formulait 15 recommandations visant à favoriser un système commercial multilatéral plus ouvert afin de lutter contre la crise que traversait à ce moment-là le système commercial. Il avait été rédigé dans le but de débloquent le lancement du Cycle d'Uruguay et il visait à influencer sur le programme de négociation.

La tâche que j'ai assignée aux membres du Conseil consultatif avait un objectif semblable, dans la mesure où elle visait à renforcer le système commercial multilatéral, mais, dans un autre sens, elle était d'une nature fondamentalement différente. Le présent rapport ne porte pas sur le Programme de Doha pour le développement. Il a essentiellement pour but d'examiner le fonctionnement de l'institution -

l'OMC - et d'évaluer dans quelle mesure celle-ci est à même de faire face aux responsabilités et aux demandes auxquelles elle sera confrontée à l'avenir. Il est évident que l'achèvement du cycle de négociations en cours aura des conséquences sur le fonctionnement futur de l'Organisation, mais le processus de réflexion que le présent rapport vise à engager devrait aller au-delà du Programme de Doha pour le développement.

Cette initiative a germé bien avant que je n'assume les fonctions de Directeur général. Avec l'achèvement du Cycle d'Uruguay, le système commercial multilatéral a élargi et approfondi son champ d'action pour prendre en compte les nouvelles réalités existant dans les relations économiques internationales. Le GATT a été transformé en une organisation internationale à part entière, l'OMC. Cette nouvelle organisation est devenue un symbole de l'émergence d'un système économique plus global. Le commerce était largement considéré comme un catalyseur essentiel de la croissance et de la prospérité futures. Ces instants ont été, à juste titre, euphoriques. Toutefois, même à ce moment-là, je pensais que l'on n'avait pas réfléchi assez sérieusement à la question de savoir si la structure et la pratique institutionnelles qui avaient si bien servi les intérêts du GATT en feraient autant pour l'OMC.

L'OMC était dès lors l'un des principaux protagonistes non seulement de la conduite des relations commerciales mais aussi de la gouvernance mondiale. En partie du fait de sa réussite, l'institution était l'objet de toute une série de pressions et d'attentes parfois contradictoires, au plan interne comme externe. Il était de plus en plus évident pour moi, comme pour d'autres, que l'heure était venue de se pencher sur le mode de fonctionnement de l'OMC pour voir s'il était ou non possible de l'améliorer.

L'échec du lancement d'un nouveau cycle de négociations à la Conférence ministérielle de Seattle puis le contretemps survenu à Cancún à mi-parcours des négociations menées dans le cadre du Programme de Doha pour le développement ont soulevé de graves interrogations sur l'avenir de l'OMC. Était-ce là les premières fissures dans la structure de l'institution? L'OMC pouvait-elle, avec un nombre accru de Membres à divers niveaux de développement, continuer à obtenir des résultats?

Chaque Conférence ministérielle suscite des attentes et chaque contretemps est examiné à la loupe. Seattle et Cancún n'ont pas fait exception même si les contretemps n'avaient pas la même ampleur. Lorsque l'on est en proie à la déception, on a souvent tendance à en imputer la responsabilité aux insuffisances procédurales et institutionnelles perçues. Le débat reste ouvert sur la question de savoir si cela est justifié ou non. Nous ne devrions pas perdre de vue le fait qu'entre Seattle et Cancún il y a eu le succès de la Conférence ministérielle de Doha. Rétrospectivement, on pourrait même considérer que Cancún, où des progrès indéniables ont été réalisés dans plusieurs domaines et où les pays en développement ont davantage affirmé leur volonté, a marqué un tournant important dans les négociations. Depuis lors, les événements ont prouvé également la résistance de l'institution et sa capacité de continuer à obtenir des résultats. Mais nous ne devrions pas sous-estimer les pressions croissantes exercées sur l'institution ni ignorer les leçons de l'histoire. Il faut sans aucun doute sérieusement réfléchir à la manière d'améliorer le fonctionnement de cette institution tout en préservant ses atouts. C'est dans cet esprit que j'ai demandé aux membres du Conseil consultatif d'entreprendre cette tâche et ils ont pleinement relevé le défi.

Le rapport se suffit à lui-même et plus ample introduction de ma part n'est pas nécessaire. J'aimerais juste dire, afin d'éviter tout malentendu, qu'il ne représente pas une analyse théorique et ne prétend pas apporter toutes les réponses. Il étudie en détail les questions qui, de l'avis des auteurs, appellent un examen et des actions pour que les objectifs de cette organisation continuent d'être effectivement atteints. Certains estimeront peut-être que la série de recommandations constitue l'élément central, mais ce ne serait pas rendre justice au rapport que de le réduire à ces propositions. Il est le fruit d'une profonde réflexion et est consacré en grande partie au diagnostic de l'origine et de l'état des tensions fondamentales auxquelles l'institution doit faire face. Comprendre ces tensions est un aspect important de la réponse que le Conseil consultatif a donnée dans ce rapport.

Il est particulièrement heureux que ce rapport paraisse au début de 2005, année du dixième anniversaire de l'OMC. C'est une occasion de se réjouir mais aussi de réfléchir et de réaffirmer son engagement. J'espère que c'est dans cet esprit que le rapport sera lu. J'attends avec impatience le dialogue qui devrait s'ensuivre sur les options qui permettraient de renforcer cette institution d'une importance capitale pour l'avenir.



Supachai Panitchpakdi
Directeur général



PRÉFACE

Lorsque le Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, M. Supachai Panitchpakdi, m'a demandé de présider un Conseil consultatif chargé d'établir un rapport sur l'avenir de l'Organisation, il m'a donné l'assurance que notre groupe pourrait travailler en toute indépendance et il a scrupuleusement tenu parole. C'est donc nous, et nous seuls, qui sommes responsables de ce rapport! Le Directeur général a par ailleurs précisé que nous étions invités à faire des observations non pas sur le Cycle de Doha pour le développement, mais sur l'avenir à long terme de l'OMC.

J'ai été comblé par le choix des personnes appelées à faire partie du Conseil qui, ensemble, ont apporté une grande expérience et des connaissances exceptionnelles à la réalisation de la tâche qui nous était confiée. Certes, nous avons eu parfois des points de vue différents et nous ne souscrivons peut-être pas tous à tout ce qui est dit dans le rapport, mais les divergences n'ont jamais été importantes au point de nous diviser et nous sommes tous en mesure d'entériner ce rapport sans qu'il y ait un avis divergent minoritaire sur une question quelconque. Ce qui nous a motivés c'est la conviction partagée que l'OMC, du fait qu'elle a été créée et telle qu'elle est, constitue une des plus grandes réussites du multilatéralisme et atteste la capacité de la communauté mondiale des nations d'assumer des obligations de fond et des responsabilités juridiques qui favorisent l'interdépendance.

Il est clair que, pour la première fois dans l'histoire, le monde peut aller vers la coexistence économique dans le cadre d'un système fondé sur des règles, dont les principes essentiels sont généralement reconnus. Même la période propice à la création d'organisations qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale n'a pas débouché sur une entreprise commune d'une telle envergure. N'étant plus divisée par le rideau de fer ni aucune autre différence idéologique fondamentale, du moins dans le domaine économique, la grande communauté des Membres de l'OMC a concrétisé l'idée que les institutions de caractère multilatéral jouent un rôle indispensable dans le maintien de cette cohésion exceptionnelle. Par le passé, les nobles efforts en faveur du multilatéralisme n'ont pas toujours été soutenus ni intensifiés comme ceux qui en avaient pris l'initiative le souhaitaient; mais cette fois nous sommes convaincus que nous

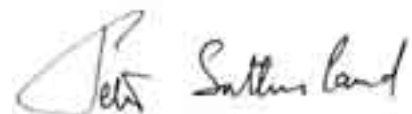
pouvons vraiment espérer instaurer et maintenir des liens profonds en matière économique dans le cadre d'un système fondé sur des règles. Il deviendra de plus en plus évident que démanteler ce système ou en restreindre la portée aura un coût important. Mais cela ne constitue qu'une garantie limitée pour l'avenir à un moment où les États se trouvent confrontés à des défis majeurs et à une forte concurrence. La négligence peut aussi être fatale aux institutions.

La mondialisation a ouvert des perspectives, mais a aussi créé des défis. Le renforcement de la concurrence dans le domaine commercial au sens large est à la fois inévitable et le signe d'une nouvelle dynamique positive de la croissance. L'institution qui à bien des égards protège ce potentiel n'est certainement pas dotée de tous les moyens nécessaires pour exécuter ses tâches. L'OMC a absolument besoin de réformes institutionnelles et d'un soutien accru.

Notre rapport comporte deux volets. L'un est concret et concerne essentiellement les améliorations institutionnelles. L'autre - qui n'est pas sans lien avec le premier - consiste à passer en revue certains des principes fondamentaux du système commercial qui, à notre avis, ont été largement incompris ou délibérément déformés.

Nous avons essayé de proposer des réformes réalisables plutôt que des modifications plus substantielles qui n'auraient pas pu, à notre avis, recueillir le degré de soutien nécessaire à leur mise en œuvre. Nous pensons que ce que nous proposons représente des changements importants et qu'il faut étudier de près les questions que nous abordons pour faire évoluer le mode d'approche, la manière de voir et la pratique. Nous ne prétendons pas que nos conclusions sont les seules auxquelles on aurait pu arriver, mais nous espérons être en mesure de susciter un débat constructif.

Je tiens à remercier tout particulièrement Hoe Lim et Katie Waters, du Secrétariat, pour le soutien qu'ils nous ont apporté.



Peter D. Sutherland



CONSEIL CONSULTATIF

Peter Sutherland (Président du Conseil consultatif) est président de BP p.l.c. et de Goldman Sachs International. Il est actuellement membre des conseils d'administration de Investor AB et du Royal Bank of Scotland Group plc. Auparavant, il a été Attorney General de l'Irlande, Commissaire européen chargé de la politique de la concurrence et Directeur général du GATT puis de l'Organisation mondiale du commerce.

Jagdish Bhagwati est professeur à l'Université Columbia et directeur de recherche en économie internationale au Council on Foreign Relations. Il a été conseiller pour la politique économique auprès du Directeur général du GATT et conseiller spécial pour la mondialisation auprès de l'ONU. Il a reçu de nombreux titres honorifiques et prix, notamment le Prix de la liberté, qu'il a partagé avec Sir Leon Brittan. Son dernier ouvrage, "In Defense of Globalization", a été publié en mars 2004.

Kwesi Botchwey, actuellement Président exécutif de l'African Development Policy Ownership Initiative (ADPOI), a été pendant 13 ans Ministre des finances du Ghana. Il est entré en 1996 au Harvard Institute for International Development (HIID) puis au Harvard's Center for International Development (CID). Il a été membre de nombreux comités importants, et a notamment présidé le groupe d'experts du Commonwealth sur la bonne gouvernance et l'élimination de la corruption dans la gestion économique, ainsi que le groupe de personnalités éminentes sur l'évaluation indépendante du nouvel ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 (UN-NADAF).

Niall FitzGerald est président de Reuters. Il était auparavant coprésident et directeur général d'Unilever. Il est aussi président de l'Advertising Association, président du Conference Board, coprésident du Transatlantic Business Dialogue (TABD), membre du conseil de fondation du Forum économique mondial, membre du Conseil consultatif international du Council on Foreign Relations, membre du conseil d'administration du Leverhulme Trust et Fellow de la Royal Society of Arts. Également membre du U.S. Business Council et de l'International Business Council, il fait aussi partie de divers organes consultatifs, dont le Conseil consultatif pour l'investissement international auprès du Président de l'Afrique du Sud et le Conseil international des chefs d'entreprises auprès du Maire de Shanghai.

Koichi Hamada est entré à l'Université Yale comme professeur d'économie en 1986, après avoir été professeur d'économie à l'Université de Tokyo. Ses recherches portent sur l'économie internationale, la macro-économie et le droit et l'économie du Japon. Il a présidé l'Institut de recherche économique et sociale (ESRI) du Cabinet Office du Japon (2001-2003). Il a également rempli les fonctions d'évaluateur externe du programme FASR du FMI.

John H. Jackson est professeur de droit au Georgetown University Law Center, directeur de l'Institut de droit économique international du GULC et rédacteur en chef du Journal of International Economic Law. Auparavant, il a été professeur de droit titulaire de la chaire Hessel E. Yntema à l'Université du Michigan, Conseiller juridique au Cabinet du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales et Vice-Président adjoint de l'Université du Michigan. Entre autres distinctions, il a reçu la Wolfgang Friedman Memorial Award (Université Columbia) pour sa contribution au droit international et un diplôme honoraire de l'Université de Hambourg (Allemagne), et il a été chargé de prononcer la série de conférences Hersch Lauterpacht à l'Université de Cambridge (Royaume-Uni) en novembre 2002.

Celso Lafer est professeur à la faculté de droit de l'Université de São Paulo. Ministre brésilien des affaires étrangères de 2001 à 2002, il a dirigé la délégation brésilienne à la Conférence ministérielle de l'OMC à Doha qui a lancé le Cycle de Doha pour le développement. De 1995 à 1998, il a été Ambassadeur Représentant permanent du Brésil auprès de l'OMC, de l'ONU et des institutions spécialisées ayant leur siège à Genève. Il a présidé l'Organe de règlement des différends en 1996 et le Conseil général en 1997. Il a également été Ministre du développement, de l'industrie et du commerce en 1999, après avoir été Ministre des affaires étrangères en 1992.

Thierry de Montbrial est fondateur et Président de l'Institut français des relations internationales. Il est depuis 1974 professeur d'économie à l'École polytechnique et depuis 1995 professeur d'économie et de relations internationales au Conservatoire national des arts et métiers. Il a lancé le Centre d'analyse et de prévision du Ministère français des affaires étrangères, et l'a dirigé de 1973 à 1979. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur l'économie et les relations internationales et il écrit régulièrement des chroniques dans Le Monde.



CHAPITRE I

La mondialisation et l'OMC – pourquoi vouloir libéraliser le commerce?

1. La création de l'OMC en 1995 a marqué l'avancée la plus spectaculaire qu'ait connue le multilatéralisme depuis la fin des années 40, période de foisonnement d'institutions internationales nouvelles. Il avait fallu plus de quatre ans pour préparer les négociations du Cycle d'Uruguay, puis sept ans pour les mener à bien. Jamais auparavant on n'avait entrepris en matière commerciale des négociations d'une telle ampleur à l'échelle de la planète. Si l'on en croit l'historique officiel de ces négociations,¹ ce sont peut-être bien les plus ambitieuses qui aient jamais été menées, tous domaines économiques confondus.

2. Au milieu des années 80, lorsque fut prise la décision cruciale de lancer la huitième série de négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), peu de gouvernements membres avaient imaginé l'envergure de l'accord final auquel ils aboutiraient, ni pensé que la création d'une nouvelle organisation internationale en serait l'un des principaux résultats.

3. Au total, plus de 120 gouvernements participèrent aux négociations, et leurs résultats occupent 26 000 pages de textes juridiques et d'engagements des États. Pourquoi tant de pays acceptèrent-ils de prendre des engagements aussi extraordinairement divers et d'une telle portée? Le consensus des parties contractantes² au GATT, à l'époque, était évidemment que, même si le texte final n'était pas parfait, il était vital pour leur pays de faire partie du nouveau système commercial et de l'institution qui allait le gérer - l'OMC - et d'accepter les obligations contractuelles découlant pour eux de leur adhésion.

4. Avant le lancement du Cycle d'Uruguay, en novembre 1983, le Directeur général du GATT, Arthur Dunkel, avait chargé un groupe d'experts présidé par Fritz Leutwiler, Président de la Banque nationale suisse et de la Banque

des règlements internationaux, de faire l'état des lieux du système commercial international et de réfléchir à des solutions aux problèmes qui se posaient alors dans le commerce mondial.

5. Le Groupe Leutwiler avait une tâche différente de la nôtre, mais il a pris pour point de départ de sa réflexion une position que nous partageons. Estimant que des mutations économiques profondes étaient en train de se produire dans le monde, et qu'elles étaient non seulement inévitables mais bénéfiques, en ce sens qu'elles entraîneraient la croissance économique et le développement, il a conclu que l'ouverture du commerce international était la clé d'une croissance durable, alors que les restrictions au commerce et le protectionnisme ne faisaient qu'empêcher les économies nationales de tirer parti de la technologie moderne et de se développer. Ce diagnostic ne prêtait pas alors à controverse: c'est seulement plus tard que le débat a surgi.

6. En fait, nous sommes convaincus que ces conclusions sont peut-être même encore plus pertinentes et plus justes aujourd'hui. Depuis la création de l'OMC, l'économie mondiale s'est développée rapidement et elle continuera vraisemblablement à le faire, même si c'est parfois de manière hésitante. Le but essentiel du présent rapport est d'examiner le fonctionnement de l'institution qui se retrouve souvent au centre des polémiques sur la mondialisation - l'OMC - pour voir si elle est vraiment équipée pour répondre aux attentes qui vont inévitablement peser sur son avenir. Nous sommes bien sûr conscients de l'importance du cycle de négociations en cours, mais il nous faut aussi regarder au-delà du Programme de Doha pour le développement.

7. Il est intéressant de noter comment l'idée que l'appartenance au système était bénéfique a peu à peu fait son chemin. Lorsque le GATT est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1948, les parties contractantes n'étaient qu'au nombre

¹ "Reshaping the World Trading System", John Croome. Ouvrage publié par l'Organisation mondiale du commerce en 1995.

² Les participants au GATT (1948-1995) s'appelaient les parties contractantes.

de 23, dont près de la moitié étaient des pays en développement. L'OMC compte aujourd'hui presque 150 Membres. Cet accroissement énorme montre bien ce que la communauté internationale pense réellement de l'utilité de l'Organisation, et il constitue la riposte la plus éclatante à ses détracteurs. L'OMC, après tout, est la seule institution multilatérale créée récemment et expressément en vue d'une économie mondiale caractérisée par une complète interdépendance. Le fait que parmi les accessions récentes figure celle de la Chine, et que celle-ci sera bientôt rejointe par la Russie, le Viet Nam et d'autres pays, en est une parfaite illustration et montre bien le rôle central et irremplaçable que joue l'OMC dans les ambitions de ses Membres sur le plan économique et en matière de développement.

8. Depuis la création du GATT en 1948, la situation politique et économique du monde a beaucoup changé - l'événement politique le plus marquant à cet égard a été la chute du rideau de fer qui, s'ajoutant à d'importantes innovations technologiques, a ouvert un potentiel presque sans précédent pour un monde véritablement interdépendant. Le terme "mondialisation" fait désormais partie du vocabulaire moderne des affaires mondiales. Les défauts supposés de ce processus ont donné lieu à de nombreux débats d'opinion, en partie bien informés. Il est indéniable que la mondialisation engendre des préoccupations et des angoisses. Notre propos n'est pas de les examiner ici en détail mais, si nous voulons nous interroger sur la capacité de l'OMC à devenir une grande institution contribuant au processus de gouvernance mondiale, nous ne pouvons pas rester insensibles aux doutes que beaucoup de gens éprouvent à l'égard de l'Organisation et des transformations parfois brutales et inquiétantes de l'économie mondiale.

9. On peut affirmer avec raison que la libéralisation des échanges commerciaux a été ces dernières décennies un élément essentiel

de l'intensification de la mondialisation. C'est peut-être ce qui explique pourquoi certains adversaires de la mondialisation assimilent celle-ci presque exclusivement à l'OMC. Pourtant, d'autres facteurs comme l'accroissement des mouvements de capitaux et de personnes ont joué un rôle important dans le phénomène, de même que la technologie et le coût moindre du transport de marchandises et de voyageurs. Nous n'avons pas l'intention d'entrer ici dans le débat sur la question de savoir si l'OMC entraîne la mondialisation ou si elle se contente d'y réagir: en réalité, il est probable qu'elle fait l'un et l'autre à la fois.

10. En fin de compte, une Organisation mondiale du commerce qui veille à la libéralisation du commerce doit reposer sur le principe que celui-ci est facteur de prospérité. De toute évidence, une OMC qui a inscrit parmi ses objectifs principaux celui de libéraliser le commerce ne mérite de prendre place dans l'architecture institutionnelle internationale conçue pour améliorer le bien-être de l'humanité que si la libéralisation des échanges est en effet bénéfique. **C'est pourquoi il est nécessaire d'examiner les critiques que cette libéralisation suscite depuis quelque temps.**

A. LA MONDIALISATION: LES RÉPONSES AUX CRITIQUES

La liberté du commerce constitue-t-elle une menace pour les droits de l'homme?

11. Certains disent que, au lieu de rechercher la libéralisation des échanges pour elle-même, il faudrait en apprécier l'impact sur la qualité de la vie humaine. **En fait, les arguments avancés en faveur de la libéralisation du commerce se placent très nettement sur le terrain de l'amélioration du bien-être humain - et il suffit à ce sujet de se reporter au préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce.** Il est vrai cependant que l'on entend rarement les partisans de cette politique ou des négociations rappeler les grands

objectifs poursuivis par l'ouverture des marchés à la concurrence - ni surtout l'incidence que la baisse des prix des biens de consommation de base aurait sur la pauvreté. Ils partent - souvent à tort - du principe que chacun sait que le commerce est un moyen, et non une fin en soi.

12. Comme nous le verrons plus loin, l'idée que le commerce, les investissements et la croissance des entreprises relèguent au second plan les aspects non économiques des droits de l'homme est contraire à la vérité. En général, ce qui caractérise les économies fermées, ce sont l'absence de démocratie et de liberté des médias, la répression politique et l'impossibilité pour l'individu d'améliorer son existence grâce à l'instruction, à l'innovation, au travail sérieux et honnête et au sens de l'engagement. À terme, et nous savons que cela pourra prendre du temps, le fait pour les gouvernements et les populations de se trouver en face d'un cadre institutionnel international ayant pour but l'ouverture produira des effets qui déborderont largement le domaine du commerce.

La libéralisation des échanges n'est-elle motivée que par l'intérêt des entreprises?

13. On entend souvent dire que ce sont les entreprises qui recherchent la liberté du commerce et que celle-ci sert donc leur intérêt particulier et non pas l'intérêt général. Pourtant, les entreprises appartiennent à des personnes, elles emploient des personnes, elles paient des impôts qui profitent à d'autres personnes encore, et leur intérêt n'est donc pas nécessairement contraire à celui de la société. Le fait que les entreprises soient au nombre des partisans du commerce ne signifie pas que le commerce ne produise pas du bien-être humain. **On pourrait plutôt faire valoir que c'est précisément lorsque les sociétés agissent contre la liberté du commerce - ce qui n'est pas rare - qu'elles attaquent l'intérêt social le plus général. Et c'est alors précisément que les règles de l'OMC interviennent pour empêcher les gouvernements**

d'agir contre le bien social général. En même temps, rien dans la libéralisation des échanges n'ôte à la société son droit de surveiller et de réglementer les entreprises, ni n'affaiblit ce droit. Un marché ouvert n'échappe pas pour autant à une réglementation appropriée, bien au contraire.

La libéralisation des échanges impose-t-elle des solutions identiques pour tous?

14. On entend aussi condamner la liberté du commerce au nom du principe que tout n'est pas bon pour tous et que "chacun doit trouver chaussure à son pied" - autrement dit, que tous les pays n'ont pas atteint leur niveau optimal de développement et n'ont pas les capacités et les ressources nécessaires pour poursuivre des politiques commerciales et économiques libérales. **Mais la décision fondamentale que doivent prendre les gouvernements est la suivante: vaut-il mieux poursuivre pieds nus ou chercher à se chausser? Le chemin de la libéralisation passera nécessairement par des ajustements imposés par les réalités économiques et politiques, et il est vrai que la pointure ne sera pas la même pour tous.** Redisons-le, les règles de l'OMC tiennent compte de cette réalité. Mais c'est aux décideurs et aux gouvernements qu'il appartient de choisir entre libérer les échanges commerciaux ou les restreindre. La théorie et l'expérience montrent à l'évidence que c'est le premier choix qui est le bon.

Exagère-t-on les avantages de la liberté du commerce?

15. Certains critiques reprochent aux partisans de la liberté du commerce d'exagérer les bienfaits à attendre de la libéralisation. En réalité, l'ampleur des avantages qu'elle apportera dépendra pour l'essentiel de la situation particulière de chaque pays. Les gouvernements restent encore en grande partie maîtres du jeu: s'ils appliquent des politiques destinées à défendre certains intérêts bien ancrés, y com-

pris à protéger les industries concurrentes des importations, au détriment des entreprises ayant un potentiel d'exportation, les avantages seront faibles. S'ils permettent aux ressources de circuler plus librement, les avantages seront plus grands.

16. Cependant, il faut admettre que les avantages résultant du commerce et des politiques de libéralisation peuvent paraître "faibles" si on les rapporte au revenu national, comme c'est souvent le cas aussi pour d'autres politiques essentiellement bénéfiques. De toute façon, même si le commerce n'apporte que des avantages "faibles", et éventuellement même quelques inconvénients, on ne doit pas en conclure pour autant que le commerce n'aura normalement que des effets négatifs. **De manière générale, il est difficile de ne pas voir que les pays qui ont choisi de faire du commerce un pilier de leur croissance économique ont connu une croissance plus forte et se sont enrichis davantage que ceux qui ont préféré retrancher leur marché derrière des barrières protectrices.**

La libéralisation des échanges est-elle nuisible aux intérêts des pauvres?

17. L'une des critiques les plus graves est que la libéralisation fait obstacle à la lutte contre la pauvreté. Ceux qui font valoir cet argument voient parfois une relation de cause à effet là où il n'y a qu'une succession de phénomènes sans liens entre eux. L'allégation selon laquelle l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a eu pour effet de faire baisser les salaires mexicains, et donc d'accroître la pauvreté, offre un bon exemple de ce raisonnement fallacieux. Dans le cas du Mexique, la pression sur les salaires réels a été provoquée, non pas par la libéralisation du commerce dans le cadre de l'ALENA, mais par la stabilisation à laquelle il a fallu procéder à la suite de la crise du peso en novembre 1994. En fait, c'est précisément grâce aux liens politiques créés par l'ALENA que le Trésor des États-Unis a apporté au Mexique

un soutien exceptionnel pour lui permettre de surmonter la crise. Sans ce soutien, les effets sur les salaires réels, et donc sur la pauvreté, auraient été considérablement plus lourds.

18. Mais que l'expérience nous enseigne-t-elle de manière plus générale au sujet du lien entre commerce et réduction de la pauvreté, en l'absence de tout autre phénomène prépondérant comme une grave crise financière? **Ceux qui pensent que ce lien est bénéfique développent un argument fondé sur les deux propositions suivantes: d'une part le commerce favorise la croissance, d'autre part la croissance réduit la pauvreté. Comme le montrent les travaux de plusieurs économistes,³ des éléments très convaincants tirés de l'expérience postérieure à la Deuxième Guerre mondiale viennent confirmer que ces deux propositions expriment des tendances dominantes.**

19. Prenons les deux plus grands pays - la Chine et l'Inde - où vit une grande proportion de la population pauvre du monde, quelle que soit la manière dont on définit la pauvreté. Jusqu'au milieu des années 80, ces deux pays (pour des raisons différentes) ont pratiqué des politiques de repli sur soi en matière de commerce et d'investissement, se refusant à exploiter les possibilités de croissance plus rapide qu'offrait l'économie mondiale. La conséquence a été qu'ils n'ont enregistré que de faibles taux de croissance des exportations, et donc des revenus. Comme on pouvait s'y attendre, ces faibles taux de croissance n'ont pas eu d'effets sur la pauvreté. **Certes, les économistes peuvent produire des résultats paradoxaux, mais il est logique que des économies stagnantes ne puissent pas arracher à la pauvreté des masses de personnes victimes du chômage et du sous-emploi, en leur offrant un travail salarié et durable.** Les résultats obtenus par l'Inde et la Chine depuis le milieu des années 80 et le début des politiques de libéralisation économique montrent bien, quoique à des degrés différents, l'autre face de la médaille.

³ Voir l'étude détaillée des nombreux éléments dans ce sens faite par Jagdish Bhagwati, "In Defense of Globalization", Oxford University Press, 2004 (chapitre 5 "Poverty: Enhanced or Diminished?").

20. Peut-on dire si l'inégalité entre les nations s'est aggravée ou atténuée à mesure que le commerce et la mondialisation progressaient? Ceux qui ont analysé la convergence entre les nations ont examiné à la fois l'évolution générale de l'inégalité internationale, mesurée de différentes façons, et le lien direct entre le commerce et la convergence des revenus par habitant. Dans le premier cas, des travaux d'expert récents montrent que, selon de nombreuses mesures, l'inégalité mondiale a diminué et non augmenté. Les travaux de l'économiste Sala-i-Martin⁴ montrent que l'inégalité internationale, mesurée de plusieurs façons différentes, a reculé ces 20 dernières années.

21. Il faudra donc s'attaquer aux problèmes que soulève la réduction de la pauvreté. **Cependant, le théorème de base nous semble correct: le commerce encourage effectivement la croissance et celle-ci, à un degré plus ou moins grand et après un certain délai, combat la pauvreté.** Nous devons reconnaître que cela n'est pas toujours aussi évident pour les petites économies vulnérables - en particulier, celles qui sont devenues tributaires des préférences tarifaires. Nous y reviendrons, mais il est certain que les préférences n'apportent pas de solution à long terme aux handicaps de développement.

Le commerce nuit-il aux intérêts des pauvres dans les pays développés?

22. Cependant certains critiques, en particulier dans certaines organisations syndicales, prétendent que le commerce est responsable de l'augmentation du nombre des pauvres également dans les pays riches. Leur principal argument est que le commerce avec les pays pauvres fait baisser les prix des produits à forte intensité de main-d'œuvre comme les chaussures et les textiles, ce qui entraîne une diminution des salaires réels des travailleurs non qualifiés des industries correspondantes des pays avancés. La stagnation généralisée des salaires réels des travailleurs non qualifiés que

l'on a observée pendant de longues périodes ces 30 dernières années apporte de l'eau à leur moulin. **Pourtant, selon le consensus des chercheurs de ce domaine, c'est l'évolution technique et non pas le commerce avec les pays pauvres qui est pour l'essentiel à l'origine des pressions s'exerçant sur les travailleurs non qualifiés.**⁵

23. Par ailleurs, si les importations de produits manufacturés provenant des pays en développement ont augmenté, elles continuent de ne représenter qu'une petite part des importations de ces produits dans les pays développés. En outre, il apparaît que de nombreux pays développés, quels que soient le volume et la structure de leurs échanges, ont enregistré une diminution des emplois dans les industries manufacturières, ce qui donne fortement à penser que cela tient essentiellement à l'évolution technique dans ce secteur. Les salaires réels ont par ailleurs augmenté au niveau mondial pour de nombreux emplois qualifiés, ce qui donne également à penser que c'est l'évolution technique exigeant une main-d'œuvre plus qualifiée, et non le commerce, qui est le facteur déterminant.

Qu'en est-il du nivellement par le bas?

24. Un autre argument est que le commerce avec les pays pauvres et l'investissement des pays riches dans ces pays produiront un nivellement par le bas des normes du travail. À première vue, cela peut paraître plausible, mais les éléments qui pourraient confirmer cette crainte sont négligeables: **au contraire, on a plutôt des raisons de croire que la tendance est au nivellement par le haut, les pays riches exerçant des pressions politiques sur les pays pauvres pour que ceux-ci améliorent leurs normes et augmentent leurs coûts de production en contrepartie d'avantages commerciaux.** Les pays riches pensent que, par ce moyen, ils auront raison de la concurrence et que leurs entreprises pourront ainsi éviter d'abaisser leurs normes ou devenir généralement plus compétitives.

⁴ Voir Xavier Sala-i-Martin, "The World Distribution of Income Estimated from Individual Country Distributions", National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8933, Cambridge, Mass., mai 2002, page 31.

⁵ Cette conclusion est celle de nombreux économistes, dont Robert Lawrence, Paul Krugman, Arvind Panagariya et Alan Krueger. Voir aussi Bhagwati, chapitre 10, *ibid.* La conclusion se rapporte à la question des salaires réels absolus, et non pas à l'inégalité des salaires entre les travailleurs qualifiés et les travailleurs non qualifiés, qui constitue de manière générale un problème différent.

L'opportunité ou l'efficacité de cette attitude est plus que douteuse. L'expérience montre que la croissance économique finit par entraîner naturellement des revendications visant à obtenir des salaires et des conditions de travail décentes. En outre, de plus en plus, les consommateurs ont le choix d'acheter ou non les produits des pays connus pour dénier à leurs travailleurs les droits fondamentaux en matière de travail.

25. Quoi qu'il en soit, de nombreuses analyses portant sur plusieurs branches d'activité et plusieurs pays soulignent indirectement la résistance des normes en matière d'emploi et d'environnement face au commerce international et même aux investissements sous forme de prise de participation directe.⁶ Elles montrent, par exemple, que le choix du lieu d'implantation ou même des techniques de production (techniques propres ou polluantes) se fait en fonction, non pas de l'absence de normes ou de la moindre rigueur des normes du pays étranger, mais d'une multitude d'autres facteurs. En bref, il faut aux investisseurs et aux importateurs beaucoup plus que l'inexistence hypothétique - et probablement temporaire - de normes du travail pour mener leurs activités.

La délocalisation, centre des nouvelles préoccupations protectionnistes

26. Avec la délocalisation des services à partir des pays riches, les inquiétudes concernant les effets négatifs du commerce avec les pays pauvres sur les salaires s'étendent aussi aujourd'hui aux emplois semi-qualifiés et qualifiés. Aux États-Unis, des voix s'élèvent pour réclamer que des pays en développement comme l'Inde soient écartés de la passation des marchés publics, et pour dénoncer les entreprises qui délocalisent. Des protestations analogues s'expriment dans certains pays d'Europe.

27. Comme on a dit aux travailleurs des pays développés qu'ils devaient accepter de voir partir vers l'étranger les emplois des industries

manufacturières et que, en contrepartie, les emplois se multiplieraient dans les services, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'ils voient d'un très mauvais œil partir même des emplois relativement bien rémunérés dans les services. Naturellement, tout élargissement des débouchés commerciaux d'un pays, que ce soit dans l'agriculture, dans le secteur manufacturier ou dans les services, ne peut que renforcer le bien-être au niveau global. Si l'on considère, d'une manière plus générale, le commerce transfrontières des services, on constate que les pays riches importent en fait depuis les pays pauvres des services à faible valeur ajoutée, comme des services de centres d'appel et de traitement administratif des transactions financières, alors qu'ils exportent des services professionnels à forte valeur ajoutée tels que des services médicaux, des services d'architecture ou d'enseignement et des services juridiques, entre autres. La balance commerciale dans ces secteurs de services reste très favorable aux pays riches. En effet, les économies plus prospères ont tendance à se spécialiser en général dans les services fortement rémunérés tout en important les services faiblement rémunérés - comme c'est déjà le cas dans une grande partie du secteur industriel.

28. Par ailleurs, les études montrent que, aux États-Unis, la réduction notable des prix du matériel informatique dans les années 90 a considérablement stimulé l'investissement et l'évolution technique, entraînant une forte intensification de la productivité et de la croissance de l'économie. De même, l'augmentation des revenus due à la baisse du prix des services peut stimuler la création d'un plus grand nombre d'emplois qualifiés. **Les entreprises qui réduisent leurs frais dans un secteur grâce à la délocalisation pourront peut-être ainsi investir dans d'autres secteurs et créer des emplois. Les arguments en faveur d'une protection ou de sanctions contre la délocalisation ne sont**

⁶ Parmi ces nombreuses études, voir en particulier celle de Beata Smarzyska et Shang-jin Wei, "Pollution Havens and Foreign Direct Investment: Dirty Secret or Popular Myth?", Banque mondiale, Policy Research Working Paper n° 2673, 2001.

donc pas convaincants, pas plus que celui qui concerne la perte d'emplois non qualifiés dans les industries manufacturières. À long terme, ils seraient contre-productifs.

29. Nous ne devons pas non plus perdre de vue la dimension en réalité très modeste du "problème": globalement, et selon les estimations les plus élevées, les emplois délocalisés s'établiraient aux États-Unis entre 100 000 par an de 1999 à 2002 et 225 000 par an pour les 15 prochaines années. Ces chiffres sont à rapprocher de ceux du Bureau of Labor Statistics, qui estime à plus de 17 millions en 2002 le nombre des emplois dans le secteur informatique: la délocalisation future touchera moins de 1,5 pour cent du total. Et la situation en Europe n'est guère différente.

Le commerce et la protection de l'environnement peuvent-ils coexister?

30. Il est aussi beaucoup reproché à la libéralisation du commerce d'aller à l'encontre de la protection de l'environnement: cette critique est particulièrement vive en Europe, où l'on défend le protectionnisme agricole en faisant valoir que l'agriculture, ayant des facettes multiples, ne peut pas être libéralisée pour de simples considérations d'efficacité économique, et qu'il faut par exemple tenir compte aussi du souci de préserver les campagnes et les communautés rurales.

31. Une double remarque s'impose. Si par exemple on admet l'importance des campagnes, alors il est vrai que la liberté du commerce, même si elle favorise ou maximise l'efficacité économique et la prospérité, peut abîmer les campagnes. Cependant, les écologistes ne devraient pas partir du principe que, juste parce que la libéralisation ne s'accompagne pas toujours d'une politique environnementale optimale, l'environnement souffrira.

32. Un rapport du GATT de 1991⁷ montrait à partir de deux exemples comment le revenu

et l'environnement pouvaient s'améliorer l'un et l'autre grâce à la libéralisation des échanges commerciaux et comment ils pouvaient souffrir l'un et l'autre du protectionnisme. Le premier exemple avait trait à ce qui s'était passé dans les années 70 et 80 en conséquence de l'application de limitations volontaires des exportations (en fait, de contingents) aux automobiles japonaises à destination des États-Unis, en vue de protéger le marché américain. Afin de maximiser les bénéfices qu'ils tiraient d'un marché ainsi limité, les constructeurs japonais se mirent à exporter de grosses voitures chères et à forte consommation de carburant, qui leur rapportaient davantage de bénéfices à l'unité: la protection a ainsi nui à l'efficacité économique, accru la consommation d'essence et aggravé la pollution. Le second exemple montrait que la libéralisation de l'agriculture aurait pour effet à la fois d'accroître l'efficacité et de réduire les dommages à l'environnement causés par les pesticides si la production était assurée par des producteurs utilisant des méthodes écologiques au lieu des pratiques culturales européennes, à forte intensité de pesticides.

33. **La sagesse des nations dit qu'il ne faut pas courir deux lièvres à la fois. De la même façon, la théorie moderne de la politique commerciale soutient de manière convaincante qu'il est généralement préférable, si l'on veut poursuivre efficacement deux objectifs différents - les revenus et l'environnement - d'appliquer deux politiques distinctes: s'occuper de l'environnement par une bonne politique environnementale et maintenir un commerce ouvert pour maximiser les bénéfices commerciaux, et donc la prospérité économique.** C'est une raison de dissocier le soutien interne aux agriculteurs de leur production. Depuis sa dernière réforme, la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) permet de soutenir par des fonds publics les revenus des agriculteurs afin que les campagnes soient préservées et protégées, tout en garantissant que ce soutien entraînera moins de distorsions du commerce international que les arrangements précédents.

⁷ Le commerce international 1990-1991, publication du GATT, 1992.

B. DE LA MONDIALISATION À UNE OMC PLEINEMENT EFFICACE

Ne pas répéter les erreurs du passé

34. La création de l'OMC attestait la reconnaissance par l'écrasante majorité des États qui existent aujourd'hui du fait que le processus de libéralisation des échanges commerciaux et l'accroissement de l'interdépendance économique nécessitaient une base institutionnelle et constitutionnelle plus large que celle qu'offrait imparfaitement le GATT. Cela était d'autant plus nécessaire que le Cycle d'Uruguay avait beaucoup étendu le champ traditionnel des négociations commerciales, abordant de nouveaux secteurs sensibles des politiques économiques intérieures.

35. À certains égards importants, la création du GATT était motivée par la prise de conscience du fait que les précédentes tentatives faites pour libéraliser le commerce et ouvrir les marchés étaient restées sans suite, faute d'un système efficace fondé sur des règles permettant de maintenir la valeur des concessions tarifaires. Face à la pénétration de leur marché par des importations provenant surtout des pays en développement, entre 1860 et 1914, les pays avancés avaient riposté par de fortes hausses des droits de douane, sans que des obligations multilatérales ne viennent les en empêcher.

36. Mais ceux qui cherchaient à construire un nouvel ordre mondial après 1945 avaient surtout été marqués par l'expérience de l'entre-deux-guerres. L'adoption par les États-Unis en 1930 du Smoot-Hawley Tariff Act verrouilla de manière effective le plus grand marché mondial, provoquant de nombreuses réactions protectionnistes dans le monde, la course à la dévaluation monétaire s'ajoutant aux augmentations des droits de douane. La récession économique de la fin des années 20 déboucha sur la Grande Dépression, dont on considère généralement qu'elle fut un facteur ayant

contribué au déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale et dont il fallut 20 ans pour corriger les effets.

37. Le système commercial multilatéral n'a cessé de se développer depuis 1948. Le GATT lui-même fut progressivement modifié et complété. Mais il fallut la restructuration complète opérée par le Cycle d'Uruguay pour que le système soit vraiment adapté aux réalités de la fin du XX^e siècle et du début du XXI^e siècle. En leur offrant un système fondé sur des règles, assorti de procédures efficaces de règlement des différends, l'OMC a permis aux États de prendre des engagements contraignants et durables dans la sphère économique, à cause de l'avantage global que représente pour eux la réciprocité des droits et des possibilités.

38. Paradoxalement, dans une économie mondiale qui peut parfois paraître échapper au contrôle des gouvernements, l'acceptation de règles mondiales n'a pas réduit, mais au contraire augmenté, la liberté d'action réelle des Membres de l'OMC. Elle a montré aussi de manière positive que le multilatéralisme peut renforcer la sécurité et le progrès, et atténuer les conflits politiques - qui traduisent souvent eux-mêmes une opposition d'intérêts commerciaux. Il convient de ne pas oublier cet objectif fondamental du système. Comme l'écrivait Montesquieu, "l'effet naturel du commerce est de porter à la paix".

39. **Il est important de comprendre le rôle central que jouent les règles de l'OMC. Ni les Accords de l'OMC ni le GATT n'ont jamais constitué une charte du libre-échange sans restrictions. En fait, ils ont été conçus comme un moyen structuré et fonctionnellement efficace de subordonner les avantages découlant de la liberté du commerce à des principes et à l'équité.** Ce faisant, ils offrent aux commerçants et investisseurs ce qu'ils recherchent, la sécurité et la prévisibilité des avantages de l'accès aux marchés. Mais les règles contiennent des garde-

fous, y compris des mécanismes qui reflètent à la fois le réalisme politique et la doctrine du libre-échange. L'OMC n'interdit pas de protéger les marchés, elle impose seulement des disciplines strictes dans le cadre desquelles les gouvernements peuvent choisir de défendre des intérêts particuliers.

40. Les règles du jeu à l'OMC sont donc les mêmes pour tous, et elles sont appliquées par un arbitre digne de confiance et impartial. Seuls les gouvernements peuvent participer au jeu. Les entreprises et autres groupes d'intérêt ont le droit de chercher à influencer les joueurs - mais pas celui de jouer eux-mêmes. C'est là un autre aspect de l'équité. Il est difficile de concevoir un autre système qui, dans son essence, serait plus juste ou offrirait une plus grande égalité de chances.

La libéralisation du commerce nécessite parfois des filets de sécurité

41. Il est raisonnable de penser qu'une plus grande liberté du commerce est souhaitable et l'OMC, poursuivant l'œuvre impressionnante du GATT, n'a pas à s'excuser de superviser la libéralisation. Mais cela ne veut pas dire que, ayant ouvert leurs marchés, les gouvernements n'ont plus qu'à attendre la prospérité sans rien faire. Les économies qui s'ouvrent doivent nécessairement faire face au début à des problèmes d'ajustement: les industries en concurrence avec les importations peuvent avoir à licencier du personnel et des pressions sociales intenses peuvent peser sur certaines communautés.

42. Il est vrai que l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes permet aux gouvernements, sous réserve de conditions très strictes, de mettre en place des mesures de protection limitées dans le temps dans les cas où certaines importations ont eu des effets perturbateurs auxquels il n'existe pas de remèdes politiques. **Cependant, dans ce type de situation, une aide à l'ajustement est nécessaire pour faciliter l'acceptation**

du libéralisme commercial, faute de quoi le pays risque de renoncer aux avantages de la libéralisation et d'inverser ses politiques. Malheureusement, alors qu'elle se préoccupe du retrait ordonné des concessions commerciales, l'OMC ne dit pour ainsi dire rien, pas même par voie d'exhortation aux États Membres et aux institutions d'aide, sur l'aide à l'ajustement.

43. Depuis plus de 40 ans, les États-Unis ont dans ce domaine de l'aide à l'ajustement des programmes qui ont été régulièrement révisés dans le cadre de presque tous les grands textes de législation commerciale. L'Union européenne (UE) a son aide au développement régional, et certains de ses États membres ont leur propre système de sécurité sociale. L'efficacité de ces programmes et l'effectivité de leur application font constamment l'objet de débats et d'expérimentation. Mais il est largement, sinon unanimement, admis que des programmes de ce genre sont nécessaires lorsque les pays avancés ouvrent davantage leur économie au commerce - et réduisent les subventions.

44. Alors que les pays en développement - qui appliquent généralement aux produits industriels des droits de douane plus élevés que ceux des pays avancés - libéralisent progressivement leur commerce, les mécanismes d'ajustement leur font fréquemment défaut. Bien sûr, ce n'est souvent qu'une question de budget. Depuis quelque temps, des voix s'élèvent pour que les institutions internationales de développement, surtout la Banque mondiale, financent des programmes visant à compenser les pertes occasionnelles subies par certaines industries qui sont en concurrence avec les importations. Ces institutions pourraient même aussi aider les industries exportatrices qui doivent soudain faire face à un fléchissement imprévu des marchés mondiaux. La Banque mondiale a annoncé récemment qu'elle allait mettre sur pied un tel programme, ce dont il faut se féliciter.

L'OMC ne peut pas garantir le succès commercial

45. On nous parle des perdants du commerce mondial, et il y a en effet de nombreux exemples d'États où les effets bénéfiques si souvent vantés de l'économie mondiale ne se font manifestement pas sentir. Mais en rendre l'OMC responsable, c'est se tromper de cible. **Le rôle de l'OMC est d'ouvrir des possibilités - non pas de fournir des garanties, ni d'assurer toutes les conditions nécessaires à la participation à l'économie mondiale.** En substance, elle dit aux gouvernements: voici un ensemble de débouchés dont vos entreprises ou vos ressortissants pourraient profiter s'ils sont compétitifs et voilà les règles qui leur sont appliquées sur les marchés étrangers, et que vous devez appliquer aux autres sur votre marché.

46. Dans le débat sur la pauvreté, les deux camps doivent reconnaître que la mise en place de ce système ne peut servir de panacée pour tous les maux économiques, car beaucoup d'entre eux résultent de difficultés ou de handicaps qui existent dans d'autres domaines, par exemple, pour n'en citer que quelques-uns: le fardeau de la dette, l'échec des systèmes d'éducation, de formation et de santé, l'insuffisance de l'infrastructure, la corruption administrative, l'inefficacité de l'administration des douanes, la contrebande, des services financiers non compétitifs, etc. Dans la plupart de ces secteurs, l'OMC n'est pas en mesure d'apporter une solution. Toutefois, en coopération avec d'autres institutions, elle peut certainement contribuer à développer les capacités dans certains d'entre eux.

47. Il y a des pays en développement qui n'ont pas profité de la mondialisation essentiellement parce qu'ils n'ont pas la capacité d'y participer. Beaucoup de pays de l'Afrique subsaharienne soit sont en guerre, soit sortent d'une guerre. D'autres n'ont pas su mettre en place un environnement apportant la sécurité,

l'intégrité institutionnelle et l'efficacité administrative sans lesquelles leurs exportateurs ne seront jamais compétitifs et les investisseurs ne manifesteront jamais leur intérêt. D'autres encore n'ont pas voulu relever le défi que représente l'accession à l'OMC et, depuis des décennies, ils sont fermement retranchés derrière des barrières protectionnistes. Ceux-là ne deviendront jamais des nations commerçantes s'ils se contentent de demander aux autres de s'ouvrir à leurs produits, tout en persistant eux-mêmes dans leurs politiques erronées. En revanche, comme nous l'avons vu, lorsque leurs dirigeants ont su saisir les possibilités offertes par l'OMC, certains pays peuplés et à faible revenu ont enregistré grâce à la libéralisation du commerce une croissance sensiblement plus rapide que celle des pays à revenu élevé dans l'ensemble.

48. **La situation des Membres les plus pauvres de l'OMC, les pays les moins avancés, fait à juste titre l'objet de préoccupations croissantes. S'ils ne retirent pas d'avantages de leur qualité de Membres de l'OMC, il n'y a guère de raisons pour qu'ils restent dans l'Organisation, et l'argument moral selon lequel l'OMC est une source de bienfaits perd de sa force.**

49. **Le temps et les efforts consacrés ces dernières années par l'OMC et les organismes avec lesquels celle-ci travaille pour répondre aux besoins des pays les plus petits et les plus démunis du système commercial et les aider à surmonter leurs handicaps sont remarquables à tous points de vue.** Comme nous l'avons déjà souligné, les avantages que l'OMC peut apporter aux pays en proie à une pauvreté endémique sont limités, mais au moins on ne peut pas dire que leurs voix n'aient pas été entendues. De plus, il est maintenant plus facile pour les pays les moins avancés de recourir au système de règlement des différends et de faire prendre en considération les préoccupations commerciales qui leur sont propres: des pays très pauvres commencent à obtenir gain de cause

dans des affaires portées devant l'OMC par de très grands pays Membres. **Indubitablement, ils ont gagné à devenir Membres de l'OMC.**

Le système a son propre filet de sécurité: la prise des décisions par consensus

50. Dans le discours sur les "perdants" du système, on oublie un fait simple, qui est que chaque Membre de l'OMC a le droit d'influencer et même de bloquer les décisions de l'Organisation. La pratique du consensus n'a jamais connu d'exception - alors même que l'Accord de Marrakech qui a institué l'OMC prévoit aussi la possibilité de recourir au vote et que, comme nous le verrons, le consensus n'est peut-être pas toujours le meilleur moyen de prendre des décisions. Les États pauvres ont montré au cours du Cycle de Doha qu'ils pouvaient bloquer et influencer les décisions.

51. Cependant, il est de toute évidence nécessaire de continuer à créer et à légitimer des structures qui exercent une influence sur la mondialisation, et c'est là le rôle que nous cherchons à améliorer pour l'OMC. **Le système de l'OMC est beaucoup plus compliqué que ne l'était le GATT mais, en même temps, des principes comme celui de la non-discrimination garantie par la règle de la nation la plus favorisée sont aujourd'hui assortis de tant d'exceptions et ont engendré tant de dispositions particulières qu'il faut prendre du recul pour voir où nous en sommes maintenant (chapitre II).** L'OMC a aujourd'hui tant d'instruments qui peuvent accélérer ou freiner le processus d'ouverture des marchés qu'il est indispensable de les évaluer de manière à garantir qu'ils sont appropriés, nécessaires et efficaces.

L'OMC impose des contraintes aux puissants

52. **Nous ne devons pas oublier que l'OMC a pour rôle d'influencer les politiques - et l'administration des politiques - autant des grands pays que des petits.** À cet égard, le

GATT comme l'OMC ont constamment poussé les principaux acteurs à adopter des solutions multilatérales aux problèmes commerciaux. Comme nous le verrons plus loin, il est incontestable que ces Membres puissants de l'OMC se sont aussi, ces derniers temps, orientés vers la voie régionale et bilatérale. Mais, d'une certaine façon, c'est précisément la raison pour laquelle on nous a demandé d'examiner le fonctionnement de l'OMC: pour faire en sorte qu'elle obtienne des résultats tels que ses Membres n'aient pas besoin de chercher des solutions en dehors du multilatéralisme.

53. Pour l'essentiel, les États-Unis, l'UE et les autres grandes économies ont compris qu'elles ont intérêt - de même que leurs exportateurs - à essayer de faire marcher convenablement le système multilatéral. L'effort est parfois frustrant. Nous allons examiner s'il faudrait simplifier le processus de décision, **mais tous les Membres de l'OMC doivent se rappeler que, par la seule force de leurs marchés, les géants du système ont le choix de la manière dont ils mènent leurs relations commerciales. Tant qu'ils choisiront d'exercer cette force dans un cadre multilatéral et selon des règles acceptées par tous, les pauvres et les faibles n'auront pas à redouter un retour à la loi de la jungle. Et, si tout le monde a intérêt à ce que l'OMC poursuive avec succès son existence en tant qu'institution, nul groupe n'y a davantage intérêt que celui des pays faibles et pauvres.**

54. Les notions d'"équité" et d'"égalité des règles du jeu pour tous" sont souvent utilisées de manière abusive à des fins politiques nationales. La justice et l'équité sont quelque peu subjectives, surtout quand des intérêts commerciaux sont en jeu. Cependant, l'OMC est la seule institution mondiale à avoir essayé (avec un certain succès) de créer un ensemble de règles commerciales qui prenaient en compte les intérêts des pays pauvres; les règles étant le reflet des concepts économiques du moment. Il est vrai qu'il y a encore des tâches à accom-

plir, comme la suppression des subventions agricoles dans les pays riches et l'abaissement des droits applicables aux produits industriels dans les pays pauvres. Mais elles figuraient en bonne place au programme des séries successives de négociations commerciales bilatérales - en particulier le Cycle de Doha.

55. En dernière analyse cependant, l'OMC n'a de sens que si ses règles et ses négociations incitent les entreprises du monde entier à faire du commerce et à investir. C'est à peu près le seul résultat pratique qu'on puisse en attendre. Tous les avantages en matière de croissance, de développement, d'emploi, de progrès social, etc. qui peuvent résulter du commerce sont subordonnés à la condition que des personnes physiques ou des entreprises participent à l'économie mondiale. Les créateurs de richesses ne sont pas les gouvernements, mais les sociétés mondiales, les petites et moyennes entreprises et les individus qui participent aux marchés. Tous ensemble, ils contribuent à traduire les activités de l'OMC en une vie meilleure pour le plus grand nombre.

56. Au nombre des éléments clés du commerce figurent la transparence et la prévisibilité des marchés. Même si c'est en tant que cadre de négociations que l'OMC peut générer des possibilités d'accès aux marchés, c'est en tant qu'institution conventionnelle (c'est-à-dire créée par voie de traité) et fondée sur des règles qu'elle peut apporter sécurité et prévisibilité: les commerçants, les producteurs et les autres acteurs du marché peuvent se fier aux règles contraignantes et, dans le cas où celles-ci sont enfreintes, les plaignants peuvent s'adresser à leur gouvernement pour obtenir réparation dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC.

57. Certes, la sécurité et la prévisibilité dont ont besoin les entreprises pour pratiquer le commerce et investir ne peuvent jamais être parfaites; mais, plus elles seront grandes, plus elles réduiront les risques des activités envisagées ou entreprises. Et plus cette réduction des risques sera effective et générale, plus l'activité économique mondiale deviendra productive et apportera du bien-être.

CHAPITRE II

L'érosion de la non-discrimination

A. LA NON-DISCRIMINATION – PRINCIPE FONDAMENTAL DU GATT

58. Au cœur du GATT, il y avait le principe de non-discrimination, caractérisé par la Clause de la nation la plus favorisée (NPF) et les dispositions relatives au traitement national énoncées principalement à l'article premier. La clause NPF était considérée comme la règle fondamentale autour de laquelle s'articulaient le GATT et le système de règles que celui-ci incarnait pour le commerce mondial. Elle exigeait que les meilleures conditions tarifaires et non tarifaires accordées à une partie contractante⁸ au GATT soient étendues automatiquement et sans condition à toutes les autres parties contractantes.

59. Si le principe inconditionnel de la nation la plus favorisée a été choisi comme principe définisseur du GATT, c'est que la montée du protectionnisme, et notamment la prolifération des arrangements bilatéraux pendant l'entre-deux-guerres, était une source générale de désenchantement. La Grande Dépression a été largement considérée comme la conséquence, en partie du moins, de la fermeture des marchés et des politiques de change concurrentielles menées à la fin des années 20. Par conséquent, certains grands dirigeants politiques ainsi que la plupart des étudiants en commerce international étaient arrivés à la conclusion que le principe de la nation la plus favorisée et la non-discrimination qui allait de pair représentaient le meilleur moyen d'organiser le commerce international au sein de la communauté des nations.⁹

60. Pourtant, près de 50 ans après l'établissement du GATT, le traitement NPF n'est plus la règle; c'est pratiquement l'exception. Certes, une bonne partie des échanges entre les principales économies s'effectue encore sur une base NPF. Toutefois, ce que l'on a appelé l'"écheveau" des unions douanières, des marchés communs, des zones de libre-échange

régionales ou bilatérales et des préférences, ainsi que la panoplie illimitée d'accords commerciaux les plus divers, a presque atteint le stade où le traitement NPF est un traitement exceptionnel. Il serait certainement préférable aujourd'hui de parler de traitement de la nation la moins favorisée (NMF). Cela importe-t-il? Nous estimons que cela revêt une très grande importance pour l'avenir de l'OMC. Ce qui ne veut pas dire pour autant que les arguments ne soient pas complexes. Cela ne veut pas dire non plus que l'écheveau peut être démêlé facilement ou rapidement. Néanmoins, tous ceux d'entre nous qui privilégient l'approche multilatérale en matière de coopération économique internationale doivent examiner soigneusement les tendances actuelles et chercher des réponses si le système court effectivement des risques.

61. Les partisans de ce que nous désignons collectivement par l'expression "accords commerciaux préférentiels" avancent un certain nombre de raisons pour légitimer l'action en dehors du système multilatéral. Périodiquement, les gouvernements sont incités à conclure des arrangements bilatéraux ou régionaux simplement parce que l'approche multilatérale s'avère impossible. En un sens, si le présent Conseil consultatif a été créé, c'est parce que le manque d'avancées récentes négociées multilatéralement à l'Organisation mondiale du commerce constitue une source générale de frustration. Notre objectif - et l'objet du présent rapport - consiste à favoriser l'engagement constructif des gouvernements à la table des négociations à Genève, de manière à ce que celui-ci soit ciblé, efficace et résolu.

62. Toutefois, il serait inopportun de rejeter les accords commerciaux préférentiels sous prétexte qu'ils représentent une solution de facilité. D'autres arguments sont communément mis en avant pour les justifier. Le premier est que des groupes de nations bien disposées - plus petits que l'ensemble des Membres de

⁸ Les participants au GATT s'appelaient les parties contractantes.

⁹ M. Cordell Hull, Secrétaire d'État des États-Unis (1933-1944), était l'un des principaux partisans du traitement NPF. Bien qu'il fût contre au départ, John Maynard Keynes, sans doute l'un des plus grands économistes du XX^e siècle, est lui aussi devenu un ardent partisan du traitement NPF. Presque tous les grands économistes qui s'intéressaient au commerce international à l'époque où le GATT a été créé, comme Gottfried Haberler de l'Université Harvard, étaient des multilatéralistes convaincus et des tenants de la non-discrimination.

l'OMC - peuvent fort bien souhaiter développer des relations commerciales qui soient plus étendues et plus profondes que celles qui peuvent être facilement négociées à l'échelle mondiale. Certes, les événements montrent aussi dans une certaine mesure que ces accords - l'UE et l'ALENA sont les premiers qui viennent à l'esprit - peuvent stimuler l'évolution plus hésitante du système multilatéral. Il est possible de lutter contre le protectionnisme au niveau national et de le vaincre dans l'intérêt de négociations multilatérales ultérieures. Bien entendu, il faut craindre que la poursuite de certains objectifs dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels ne conduise l'OMC dans la mauvaise direction, comme nous le verrons plus loin, mais ce risque ne devrait pas être invoqué dans le but de nier l'existence d'avantages potentiels.

63. En outre, la politique ou les raisons de politique étrangère qui motivent certains accords commerciaux préférentiels ont aussi bien des aspects positifs que des aspects négatifs. Récompenser des alliés n'est pas une ligne de conduite qui peut être défendue facilement en matière de politique commerciale. Encourager des réformes, la stabilité, la réduction de la pauvreté et la lutte contre la corruption pourrait bien constituer des motivations valables. L'UE a elle-même été créée à la suite d'efforts visant à promouvoir la paix, la stabilité et la sécurité dans une région marquée par de terribles conflits. C'était une noble cause et cela n'a pas changé alors même que de nouveaux pays autrefois derrière le rideau de fer y adhèrent et deviennent membres de l'union douanière avec laquelle le reste de la planète commerce.

64. Le recours à des préférences non réciproques pour les pays en développement - notamment pour les moins avancés d'entre eux - a fortement progressé au cours des dix dernières années. Comme nous le verrons plus loin, cette tendance n'est pas entièrement positive. Néanmoins, nous devons accepter que l'accès à ce

traitement est établi de longue date à l'OMC et qu'il peut désormais être raisonnablement considéré comme faisant partie de l'acquis des Membres en développement. En outre, sa valeur commerciale pour de nombreuses entreprises dans les pays pauvres, qui luttent pour se trouver un petit créneau dans un environnement économique mondial difficile, est bien réelle. Ces entreprises ont souvent besoin d'une discrimination positive pour avoir une chance. Ainsi, pour chaque importateur qui cherche à démêler l'écheveau des accords commerciaux préférentiels, il existe dans les pays en développement des fabricants, des agriculteurs et des négociants dont les meilleures perspectives résident dans l'exploitation d'un petit avantage comparatif qui résulte d'une préférence.

65. Cela étant, il est également compréhensible - politiquement du moins - que de petits groupes de pays en développement puissent voir l'intérêt qu'il y a à libéraliser dans le cadre d'arrangements commerciaux régionaux pour s'adapter progressivement aux dures réalités de la concurrence dans l'économie mondiale (ou pour faire l'apprentissage de ces réalités). Le Mercosur¹⁰ est un exemple de pareil regroupement.

66. Ainsi, pour aborder les accords commerciaux préférentiels, nous devons, premièrement, comprendre les préoccupations; deuxièmement, accepter la réalité de la situation à laquelle nous sommes arrivés aujourd'hui avec la prolifération massive des accords commerciaux préférentiels au cours des dix dernières années; et, troisièmement, examiner ce que nous faisons maintenant.

B. EXCEPTIONS À LA RÈGLE - DISCRIMINATION DANS LE CADRE DU GATT

67. Malgré l'importance du principe de non-discrimination dans tous les domaines, le GATT renfermait des articles qui permettaient expressément de faire de la discrimination et de

¹⁰ Membres du Mercosur: Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay.

déroger à la règle NPF dans des circonstances particulières. Ces exceptions se divisaient en deux catégories: celles qui constituaient des exceptions à la règle NPF pour des raisons fonctionnelles; et celles qui exemptaient certaines catégories de parties contractantes des règles acceptées par tous les autres (ou qui les modifiaient à leur intention).

68. S'agissant de la première catégorie d'exceptions, l'article XXIV était le plus important. Cette disposition permettait l'établissement de zones de libre-échange et d'unions douanières, souvent qualifiées aujourd'hui d'accords commerciaux préférentiels, mais elle définissait aussi les règles qui régissaient leur établissement. Bien que d'une nature fort différente, d'autres dispositions autorisaient des actions discriminatoires à l'encontre des importations - à savoir l'article VI (mesures antidumping et mesures compensatoires à l'encontre de marchandises subventionnées - qui visaient non seulement des pays, mais des entreprises à titre individuel) et, plus récemment, l'Accord du Cycle d'Uruguay sur les sauvegardes, qui a remplacé en fait l'article XIX du GATT.

69. S'agissant de la deuxième catégorie d'exceptions, le GATT permettait initialement aux pays en développement de bénéficier de règles particulières, comme celles énoncées à l'article XVIII, qui comportaient des obligations différentes et moins lourdes en matière de balance des paiements et en ce qui concerne le développement des "industries naissantes". L'article I:2 accordait une exemption générale de la règle NPF en ce qui concerne les préférences déjà en vigueur sous les anciens régimes coloniaux - lesquelles ont pratiquement toutes été supprimées aujourd'hui.

70. Le concept aujourd'hui connu sous le nom de "traitement spécial et différencié" a évolué au fil du temps. La Partie IV du GATT a été ajoutée dans les années 60; elle conférait

des "avantages" discriminatoires aux pays en développement dans le cadre des négociations du GATT. Ceux-ci ont été explicitement dispensés de l'obligation d'accorder un traitement réciproque en contrepartie des avantages offerts par les pays développés. En 1971, une dérogation a été accordée afin de légitimer à titre provisoire le "Système généralisé de préférences (SGP)", ce qui a ensuite été incorporé à la "Clause d'habilitation" de 1979. Les préférences SGP n'étaient soumises qu'à quelques règles, la sélection des produits, le niveau des préférences et le choix des bénéficiaires étant laissés à l'appréciation de chaque pays développé. Cette dérogation s'appliquait aussi aux préférences que les pays en développement s'accordaient entre eux. Elle prévoyait en outre l'octroi d'un traitement spécial et différencié au sujet des règles régissant les mesures non tarifaires dans le cadre des accords négociés lors du Tokyo Round. Un certain nombre d'accords prévoyaient une participation limitée et volontaire. Dans le cadre du Cycle d'Uruguay, où tous les accords faisaient l'objet d'un engagement unique de la part de tous les Membres, le traitement spécial et différencié a été utilisé pour accorder aux pays en développement des conditions de mise en œuvre plus souples, le plus souvent en leur ménageant une période de transition. Le traitement spécial et différencié est de nouveau devenu un enjeu avant et pendant le Cycle de Doha.

71. En 1972, les Communautés européennes ont adopté la Convention de Lomé, qui incorporait les anciennes préférences coloniales dans un système préférentiel destiné aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (le groupe ACP).

72. Le Mémoire d'accord de 1979 du GATT connu maintenant sous le nom de "Clause d'habilitation" a effectivement donné au SGP un caractère permanent et a étendu à titre additionnel les préférences discriminatoires aux

pays dits les moins avancés (PMA). La Clause d'habilitation a également confirmé l'idée de non-réciprocité pour les pays en développement dans les négociations commerciales.

C. LA DISCRIMINATION - UNE RÉALITÉ INCONTOURNABLE À L'OMC

73. Par conséquent, lorsque le GATT a cédé la place à l'OMC à Marrakech, le principe de non-discrimination avait déjà été mis à mal. Comme il est expliqué en détail plus bas, bien que l'article XXIV ait été conçu comme une exception à la règle NPF, qui serait invoquée judicieusement en de rares occasions, le fait est que le nombre d'accords commerciaux préférentiels avait augmenté de façon spectaculaire au moment de la création de l'OMC, et qu'il a pratiquement explosé depuis.

74. La réalité aujourd'hui est que l'OMC chapeaute un système commercial mondial qui est loin de correspondre à la vision que s'en faisaient les architectes du GATT. Le fait que les droits NPF de l'UE ne sont plus pleinement applicables qu'à neuf de ses partenaires commerciaux,¹¹ même si ce chiffre englobe les États-Unis et le Japon, en est la meilleure illustration. Tous les autres partenaires commerciaux bénéficient d'un accès préférentiel au marché au titre de l'article XXIV, de la Clause d'habilitation, des schémas SGP, du programme "Tout sauf les armes" ou dans le cadre d'autres relations.

D. UNIONS DOUANIÈRES ET ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE

75. Dès le départ, l'article XXIV du GATT permettait l'établissement d'unions douanières et de zones de libre-échange, sous réserve de certaines conditions. En outre, la Clause d'habilitation a également permis aux pays en développement de procéder à une libéralisation commerciale préférentielle, selon des modalités

beaucoup moins contraignantes, en dehors du cadre de l'article XXIV. Néanmoins, il est triste à dire que même les disciplines relativement faibles de l'article XXIV - principalement la condition, encore que non définie, selon laquelle les obstacles devraient être éliminés "pour l'essentiel" des échanges commerciaux entre les parties aux accords commerciaux préférentiels - ont été peu appliquées.

76. Sur les 300 accords commerciaux préférentiels qui, au total, en octobre 2004, avaient été notifiés au GATT ou à l'OMC, 176 ont été notifiés après janvier 1995,¹² dont 150 sont actuellement en vigueur. Selon les estimations, il y en a 70 autres qui sont opérationnels, mais qui n'ont pas encore été notifiés. D'ici à la fin de 2007, si les accords commerciaux préférentiels qui, selon les informations disponibles, sont envisagés ou déjà en cours de négociation sont conclus, le nombre total d'accords de ce type en application pourrait bien être proche de 300.

77. Dans un cas seulement,¹³ un consensus a été obtenu à l'issue de l'examen d'un accord au titre des dispositions de l'article XXIV. Dans la pratique, il y a aujourd'hui tout simplement trop de Membres de l'OMC qui ont des intérêts dans leurs propres arrangements régionaux ou bilatéraux pour qu'un examen critique des conditions afférentes aux accords commerciaux préférentiels puisse avoir lieu et pour que l'on parvienne à un consensus au sujet de leur conformité avec les règles de l'OMC.

78. Initialement, les économistes étaient sceptiques sur les accords commerciaux préférentiels parce qu'ils supposaient, conformément à l'hypothèse optimiste des architectes de l'article XXIV, que les effets des accords commerciaux préférentiels pourraient être analysés comme s'il n'en existait qu'un seul. L'économiste Jacob Viner a effectué une analyse classique d'un accord commercial préférentiel en suivant cet

¹¹ Australie; Canada; Corée; États-Unis; Hong Kong, Chine; Japon; Nouvelle-Zélande; Singapour et Taïpei chinois.

¹² Ces chiffres correspondent aux accords commerciaux préférentiels notifiés au GATT à l'OMC au titre de l'article XXIV du GATT, de l'article V de l'AGCS et de la Clause d'habilitation, y compris les accessions aux accords existants.

¹³ L'union douanière entre la République tchèque et la République slovaque après l'éclatement de la Tchécoslovaquie.

ordre d'idées. Il a écrit qu'un accord commercial préférentiel (qu'il appelait simplement une "union douanière") ne permettait pas d'accroître le bien-être des membres, ni celui des non-membres, même lorsque les droits de douane étaient réduits. Il a démontré qu'un accord commercial préférentiel pouvait détourner des échanges en provenance d'un pays non-membre à faible coût au profit d'un pays membre dont les coûts étaient plus élevés.

79. Depuis que Viner a effectué ses travaux de précurseur, les économistes internationaux savent qu'un accord commercial préférentiel doit donc être jugé en se demandant si la création d'échanges qu'il suscite (ce qui suppose que la production d'un membre à coût élevé est remplacée par celle d'un autre membre à faible coût) est plus importante que le détournement d'échanges auquel il peut donner lieu. Les travaux de recherche sur le problème du détournement d'échanges que poursuivent des économistes qui connaissent bien la complexité de la question ne sont pas rassurants.

80. Les observateurs et les critiques des accords commerciaux préférentiels s'intéressent toutefois à de nouvelles questions que Viner n'avait pas envisagées dans son analyse. Il existe trois grands problèmes.

81. Premièrement, comme nous l'avons déjà fait observer, les accords commerciaux préférentiels se sont multipliés. Cela a ajouté à la confusion qui règne dans le système commercial mondial. Cela ne s'explique pas seulement par le fait que de multiples taux préférentiels sont appliqués à de multiples partenaires commerciaux - et que ces régimes disposent souvent de calendriers différents pour parvenir finalement à un taux préférentiel qui soit nul ou faible. La gestion de ces régimes est compliquée. Les règles d'origine préférentielles sont complexes et incohérentes. Nous ne disposons toujours pas des règles d'origine harmonisées qui nous ont été promises à la fin

du Cycle d'Uruguay - même si, à vrai dire, les arrangements préférentiels ne font pas partie du mandat de négociation. Cela est malheureux, d'autant que la mondialisation de la production et des échanges signifie que de nombreux produits contiennent des éléments et des intrants de provenances variées. Encore aujourd'hui, des critères de "valeur ajoutée sur place" ou de "transformation" sont utilisés de façon purement arbitraire pour définir l'origine.

82. De nombreux observateurs ont fait remarquer que cette situation accroît sensiblement les coûts transactionnels des échanges dans le système commercial que nous connaissons aujourd'hui. Mais, comme l'a souligné l'ancien Ministre du commerce de l'Afrique du Sud, M. Alec Erwin,¹⁴ ces coûts sont particulièrement élevés pour les petites sociétés et les petits négociants et, partant, pour les pays en développement. En effet, ils grèvent beaucoup plus lourdement le commerce des pays pauvres que celui des grandes sociétés dans les pays riches. Outre les coûts officiellement liés à la gestion des préférences, il faut ajouter à l'équation les coûts informels éventuels, imputables par exemple à la corruption à la frontière, lorsque des dessous-de-table doivent être versés pour s'assurer que les décisions relatives à l'origine permettront de bénéficier du tarif préférentiel.

83. Deuxièmement, les accords commerciaux préférentiels sont-ils des "blocs de construction" ou des "pierres d'achoppement" en ce qui concerne l'ouverture des marchés à l'échelle multilatérale? Les économistes ont envisagé deux façons d'analyser cette question: si un groupe de pays conclut un accord commercial préférentiel, aura-t-il intérêt à trouver de nouveaux membres ou sera-t-il dissuadé de le faire; et cela l'empêchera-t-il de libéraliser les obstacles au commerce auxquels se heurtent les non-membres ou cela l'incitera-t-il à le faire?¹⁵ Là encore, les conclusions ne sont pas toujours encourageantes.

¹⁴ Dans un discours prononcé au Forum économique mondial de Davos en 2001.

¹⁵ Voir les références aux travaux de Richard Baldwin, Pravin Krishna et Philip Levy, notamment dans l'ouvrage de Bhagwati, Krishna et Panagariya, 1999 (Introduction et chapitres I et II).

84. Bien que ce débat économique reste ouvert, certains décideurs adoptent le concept de “libéralisation concurrentielle” selon lequel la participation aux accords commerciaux préférentiels stimule la libération sur plusieurs fronts et favorise des politiques novatrices dans des domaines tels que les règles en matière d’investissement et les réglementations commerciales. Même si cela n’est pas tout à fait faux, la prolifération incontrôlée de ces accords tend à créer des intérêts établis qui peuvent compliquer la mise en œuvre d’une véritable libéralisation multilatérale. Par ailleurs la dernière génération d’accords commerciaux préférentiels a accordé moins d’attention aux questions tarifaires tout en donnant plus d’importance aux questions de réglementation concernant le commerce des marchandises et des services. Cela crée des réseaux complexes de régimes commerciaux qui risquent de compromettre la transparence et la prévisibilité des relations commerciales internationales. Ainsi, bien que ces accords commerciaux préférentiels dits “OMC-plus” puissent servir de bancs d’essai pour de nouvelles disciplines et réglementations multilatérales en matière de politique commerciale, le pouvoir discrétionnaire dont disposent les parties à ces accords pour concevoir de tels régimes réglementaires peut avoir un grave effet “OMC-moins” sur le système commercial multilatéral.

85. Mais il n’y a pas que les analyses théoriques. Dans le Cycle de Doha, nous avons constaté que de nombreux pays en développement qui bénéficiaient d’un accès préférentiel aux marchés des pays riches dans le cadre de schémas de préférences ou d’accords commerciaux préférentiels hésitaient à appuyer des objectifs ambitieux en ce qui concerne la réduction des droits NPF parce qu’ils craignaient que cela n’érode la valeur des préférences dont ils bénéficiaient. Il existe donc de véritables raisons de mettre en doute les affirmations selon lesquelles la poursuite de multiples accords commerciaux préférentiels rend plus attrayante, et non pas moins attrayante, la libéralisation

des échanges multilatéraux, du moins à court et à moyen terme. On parle de “libéralisation concurrentielle du commerce” pour décrire cette doctrine. Les critiques pensent qu’elle repose sur un postulat contestable et éventuellement improbable voulant que les accords commerciaux préférentiels et la libéralisation des échanges multilatéraux soient complémentaires.

86. Quoi qu’il en soit, le nombre de négociateurs qualifiés et expérimentés affectés aux accords commerciaux préférentiels est trop élevé pour que l’attention voulue soit accordée aux négociations multilatérales; cela est vrai en particulier pour les pays en développement, mais aussi probablement pour les pays riches. Malgré tous les efforts qui ont été déployés pour former des négociateurs dans les pays en développement, la plupart de ces pays ne disposent tout simplement pas de suffisamment de personnes capables de mener correctement plus d’une grande négociation commerciale à la fois. Nous avons malheureusement le sentiment que l’attention accordée aux négociations de l’OMC a diminué ces dernières années.

87. Troisièmement, la prolifération des accords commerciaux préférentiels soulève une autre question importante qui n’avait pas été anticipée: l’introduction de certains objectifs “non commerciaux” dans les accords commerciaux. Outre les dispositions unilatérales et relativement ambitieuses au sujet des droits de propriété intellectuelle, nous observons que les donneurs de préférences ont de plus en plus tendance à exiger des engagements non négligeables dans le domaine du travail et de la protection de l’environnement - et même des restrictions concernant le recours à des mesures de contrôle des mouvements de capitaux - en échange d’un traitement préférentiel. Il est à craindre, évidemment, que ces exigences ne servent pas simplement de “modèles” pour d’autres accords commerciaux préférentiels, mais qu’ils soient aussi le présage des nouvelles exigences qui seront formulées à l’OMC. Après

tout, plus augmente le nombre de pays qui sont disposés à accepter de telles dispositions non commerciales dans les accords commerciaux préférentiels, moins ces Membres de l'OMC sont susceptibles de s'opposer à l'inclusion éventuelle de ces exigences dans les règles multilatérales. Selon nous, si ces exigences ne peuvent pas être légitimement admises à l'OMC, nous ne voyons pas pourquoi il faudrait essayer de les faire accepter par des voies détournées.

E. TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ

88. Si l'on reconnaît que les accords commerciaux préférentiels et les préférences qu'ils comportent posent de graves problèmes au système commercial multilatéral, il faudrait aussi admettre l'existence des clivages qui résultent de l'autre grande source de discrimination dans le système commercial mondial, à savoir ceux qui découlent du traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement.

89. Le traitement spécial et différencié fait partie de l'acquis juridique de l'OMC et demeure un concept valable, mais les mécanismes correspondants doivent être compatibles avec les buts de l'OMC. Compte tenu des caractéristiques du système commercial et des réalités économiques mondiales à l'heure actuelle, ces mécanismes doivent faire l'objet d'études et de recherches plus poussées et le Conseil recommande que celles-ci soient effectuées.

90. Tel qu'il a évolué au GATT et à l'OMC, le traitement spécial et différencié reposait sur deux postulats initiaux essentiels quant aux raisons pour lesquelles les pays en développement devraient être soumis à des règles différentes: premièrement, que les fondements

économiques de la libéralisation des échanges n'étaient pas valables pour les pays pauvres, de sorte qu'il n'y avait pas lieu d'exiger d'eux des concessions commerciales réciproques;¹⁶ et, deuxièmement, qu'il ne valait pas la peine de toute façon de se tracasser au sujet des concessions commerciales réciproques des pays en développement, puisque leurs marchés étaient négligeables.

91. Aujourd'hui, le deuxième postulat n'est plus valable en ce qui concerne de nombreux pays en développement. D'où les appels en faveur de la "gradation" - en vue d'amener les économies les plus avancées à accepter les principales obligations contractées dans le cadre de l'OMC. Cette question soulève depuis longtemps des difficultés à l'OMC et, à vrai dire, dans les organismes des Nations Unies. Comme bon nombre de pays "en développement" affichent aujourd'hui un PIB par habitant plus élevé que celui de certains pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il faudra un jour s'attaquer à cette question, même si la solidarité entre pays en développement doit en pâtir un peu.

92. Toutefois, la question la plus importante qui se pose aujourd'hui a trait au premier postulat. Les nombreuses études empiriques¹⁷ menées sur les politiques commerciales des pays en développement ont permis de tirer deux grandes leçons. Premièrement, ces études sont arrivées à la conclusion que des politiques autocentrées et autarciques nuisaient aux pays en développement et que la doctrine relative à la protection des industries naissantes devait être invoquée avec circonspection, et non pas systématiquement. Deuxièmement, il était évident que la protection à laquelle avaient recours les pays en développement compro-

¹⁶ La "Clause d'habilitation" dispose ce qui suit: "Les pays développés n'attendent pas de réciprocité pour les engagements, pris par eux au cours de négociations commerciales, de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des pays en voie de développement, c'est-à-dire que les pays développés n'attendent pas des pays en voie de développement qu'ils apportent, au cours de négociations commerciales, des contributions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun de ces pays. Les parties contractantes développées ne chercheront donc pas à obtenir, et les parties contractantes peu développées ne seront pas tenues d'accorder, des concessions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de ces dernières."

¹⁷ Plusieurs projets très poussés menés sous les auspices de l'OCDE (sous la direction de Little, Scitovsky et Scott), du NBER (Bureau national de la recherche économique, sous la direction de Bhagwati et Krueger) et de la Banque mondiale (sous la direction de Balassa) à partir de la fin des années 60 jusqu'à la fin des années 70.

mettait leurs résultats à l'exportation en créant un "facteur faisant obstacle aux exportations". L'accès effectif aux marchés des pays développés était contrecarré et neutralisé par la protection à laquelle les pays en développement avaient eux-mêmes recours. De plus en plus souvent, la moyenne des droits de douane sur les produits industriels dans les pays en développement était plus élevée que dans les pays développés, avec tous les coûts économiques que cela comportait.

93. Néanmoins, ces deux postulats ont conduit à l'élaboration, au sujet du traitement spécial et différencié, d'une doctrine qui s'articule comme suit: non seulement il ne devrait pas être demandé aux pays en développement de faire la moindre concession dans le cadre des négociations commerciales, mais encore les pays développés devraient aller plus loin en offrant à ces derniers des conditions d'accès discriminatoires (non réciproques) à leurs marchés. Les analyses qui ont été effectuées par de nombreux économistes au sujet du SGP et des schémas y afférents ont suscité de grands doutes quant au bien-fondé d'une telle discrimination. Parmi les nombreuses critiques qui ont été formulées, il convient de mentionner celles qui sont exposées ci-après.¹⁸

94. Premièrement, le SGP était censé être accordé unilatéralement par les pays développés à des fins de développement. En réalité, les pays bénéficiaires se voient imposer des obligations qui n'ont rien à voir avec le commerce et qui constituent des conditions pour pouvoir bénéficier des préférences. On peut donc dire que les préférences ne sont plus accordées sans contrepartie. Une constatation récente de l'Organe d'appel de l'OMC,¹⁹ qui a infirmé en partie une décision rendue par le Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire SGP qui avait fait l'objet d'une plainte de l'Inde contre l'UE, semble établir qu'il existe au moins certaines

limites quant aux conditions que les pays développés peuvent exiger en échange de l'octroi de préférences. Néanmoins, du fait qu'elles permettent d'exercer une discrimination entre les pays ayant droit au SGP, les conditions non commerciales servent à défendre des intérêts qui sont essentiellement ceux de groupes de pression dans les pays développés.

95. Ces conditions introduisent aussi un élément d'instabilité dans les schémas SGP, puisque les avantages n'ont pas un caractère contraignant. Par exemple, en avril 1992, les États-Unis ont supprimé des privilèges SGP d'une valeur de 60 millions de dollars EU dont l'Inde bénéficiait pour ses exportations de produits pharmaceutiques et de produits chimiques, en s'appuyant sur une détermination unilatérale selon laquelle l'Inde ne protégeait pas suffisamment les droits de propriété intellectuelle.

96. Deuxièmement, ce sont les intérêts des pays donateurs plutôt que ceux des pays bénéficiaires qui déterminent la gamme des produits visés par les schémas SGP et les marges de préférence accordées dans le cadre de ces schémas. Ainsi, la gamme de produits visés par le schéma SGP de l'UE est devenue de plus en plus différenciée, car des plafonds protectionnistes ont été imposés dès que le SGP entraînait un essor des exportations. Un critique réputé a écrit: "Des contingents tarifaires sont établis chaque année pour des douzaines de pays et des dizaines de milliers de produits. Certains contingents tarifaires sont si limités qu'ils sont atteints dans les trois premiers jours de l'année. D'autres (comme ceux qui sont fixés pour les avions à réaction, par exemple) ne sont pas utilisés du tout. En fait, des ensembles de règles et des marges de préférence différents ont rapidement été mis au point pour différentes catégories de produits. Tous les secteurs dans lesquels les pays en développement pouvaient disposer d'un avantage comparatif ont été

¹⁸ Voir l'examen éclairant du traitement spécial et différencié, sous l'angle du SGP, qui a été effectué par Arvind Panagariya, "EU Preferential Trade Policies and Developing Countries", *The World Economy*, vol. 25 (10), novembre 2002, pages 1415 à 1432. Une analyse du traitement spécial et différencié dans ses versions OMC plus récentes, qui sont examinées ci-après, figure dans l'excellent article d'Alexander Keck et de Patrick Low, "Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?", Division de la recherche économique et des statistiques, OMC, mai 2004; ainsi que dans l'article de Bernard Hoekman, "Overcoming Discrimination against Developing Countries: Access, Rules and Differential Treatment", *op. cit.*

¹⁹ "Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement", rapport de l'Organe d'appel WT/DS246/AB/R, 7 avril 2004.

soumis à des contingents tarifaires très limités, assortis de marges de préférence faibles et de règles d'origine strictes."²⁰ En réalité, jusqu'à très récemment, les produits agricoles étaient presque complètement exclus des schémas SGP de l'UE. L'initiative "Tout sauf les armes", qui visait à élargir l'accès préférentiel accordé aux PMA, englobera à terme tous les produits agricoles - quoique avec un retard considérable pour certains produits importants (comme le riz, les bananes et le sucre).

97. Un autre élément d'insécurité résulte du fait que les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux ont été modifiées dans le cadre de règles d'origine de plus en plus complexes. Par exemple, les États-Unis accordaient une préférence SGP dans le cadre de l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes lorsque la teneur locale des produits admissibles atteignait 35 pour cent. Toutefois, lorsque des sociétés ont investi en Jamaïque et au Costa Rica dans le but de transformer du vin européen en éthanol afin de parvenir à la teneur locale de 35 pour cent, et que les exportations ont augmenté, les États-Unis ont relevé à 70 pour cent la teneur locale requise pour pouvoir bénéficier du SGP, supprimant ainsi l'accès aux avantages inhérents au SGP.²¹

98. D'une façon générale, l'application de règles identiques en matière de teneur locale peut pénaliser les petits pays moins développés, car leurs secteurs manufacturiers ne peuvent souvent effectuer que de simples opérations d'assemblage, dans lesquelles la teneur locale est nécessairement faible.

99. Troisièmement, comme on peut s'y attendre au vu des arguments qui précèdent, les études empiriques sur l'incidence des schémas SGP sont arrivées à la conclusion que les pays en développement en tiraient peu d'avantages en réalité. Un économiste dont l'adhésion à la cause des pays en développement ne peut

être mise en doute a émis le jugement suivant en 1990: "Il ressort du présent article que les études empiriques disponibles, aussi limitées soient-elles, donnent à penser que le traitement spécial et différencié, notamment le SGP, n'a eu qu'un effet minime sur les résultats économiques des pays. Quant aux économies qui ont connu un essor plus rapide, comme la Corée, le Taipei chinois, la Turquie et d'autres, les éléments qui pourraient indiquer que le traitement spécial et différencié a contribué à leurs excellents résultats sont fort peu nombreux."²²

100. Quatrièmement, l'offre d'accès préférentiel au marché, même si elle comporte des faux-fuyants et des échappatoires comme ceux que nous avons décrits en détail ici, sape la motivation et la capacité des pays en développement de résister aux pressions protectionnistes chez eux. Bien que la libéralisation unilatérale des échanges soit relativement courante, la réciprocité est encore utile et demeure un puissant instrument qui donne aux gouvernements la possibilité d'ouvrir les marchés. Une analyse économétrique récente portant sur des ensembles de données annuelles relatifs à 154 pays en développement qui remplissaient les conditions requises pour bénéficier du schéma SGP des États-Unis pendant la période allant de 1976 à 2000 a cherché à comparer la situation des pays qui avaient cessé de bénéficier de ces préférences à celle des pays qui avaient continué d'en bénéficier. Elle a démontré que ceux qui avaient cessé de bénéficier du schéma SGP avaient largement ouvert leurs marchés.²³

101. Enfin, la tendance qu'ont les bénéficiaires du SGP à développer une dépendance excessive à l'égard des préférences (ou à devenir prisonniers du système), au détriment de la diversification industrielle et agricole, est un phénomène connu et observable qui n'a guère besoin d'être confirmé par des analyses ou des théories.

²⁰ Victoria Curzon Price, (2004), "Place of Non-discrimination in a Rapidly Integrating World Economy", Cordell Hull Institute Trade Policy Analyses, Volume 6.

²¹ Cet exemple est cité par Bernard Hoekman et M. Kostecki, "The Political Economy of the World Trading System", Oxford University Press, 2001.

²² John Whalley, "Non-discriminatory Discrimination: Special and Differential Treatment under the GATT for Developing Countries", The Economic Journal, vol. 100, décembre 1990, pages 1318 à 1328.

²³ Caglar Ozden et Eric Reinhardt, "The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000", 15 février 2002; photocopié. Les auteurs ont aussi examiné des exemples concrets, comme celui du Chili qui, après avoir cessé de bénéficier du schéma SGP des États-Unis en 1988, a réagi immédiatement en faisant passer son tarif extérieur moyen de 20 pour cent à 15 pour cent.

102. Bien que nous estimions qu'il est important que les Membres de l'OMC examinent avec soin les avantages et les inconvénients de l'accès préférentiel au marché, tel qu'il est souvent offert, d'autres aspects du traitement spécial et différencié posent moins de problèmes. Dans le cadre du régime de l'OMC, le traitement spécial et différencié a aussi pris la forme d'exemptions des disciplines et des règles, y compris pour ce qui est des accords sur les obstacles non tarifaires. Lorsqu'il s'agit d'accorder des délais de mise en œuvre plus longs, afin de tenir compte des faiblesses institutionnelles et d'autres capacités insuffisantes des pays en développement, cela est tout à fait justifié. Mais il ne faut pas oublier que plus il faudra de temps pour instaurer les réformes - qu'il s'agisse des réformes institutionnelles ou réglementaires ou encore de l'ouverture des marchés - plus il faudra attendre avant de récolter les fruits de la libéralisation des échanges. Par conséquent, une réponse appropriée aux préoccupations relatives à la libéralisation des échanges doit comprendre le financement externe par les organismes d'aide des programmes d'aide à l'ajustement qui sont destinés aux pays en développement, comme il est proposé ailleurs dans le présent rapport.

F. DÉMÉLER L'ÉCHEVEAU?

103. Enfin, bien que notre instinct politique nous dise que pas grand-chose peut être fait pour empêcher effectivement la multiplication des accords commerciaux préférentiels, **nous osons espérer que les gouvernements tiendront compte du tort causé au système commercial multilatéral avant de lancer de nouvelles initiatives discriminatoires. S'ils sont motivés par la volonté de promouvoir des objectifs non commerciaux ou simplement par le désir instinctif de "rattraper" les autres ou de leur emboîter le pas, ils devraient faire preuve de modération. À tout le moins, il faut bien savoir que les initiatives à venir doivent viser véritablement à améliorer les perspectives commerciales et de**

développement des bénéficiaires ou des parties aux accords commerciaux préférentiels, et que cela doit primer sur toute autre considération.

104. À plus long terme, il est clair que la réduction à zéro des droits NPF peut défaire l'écheveau (du moins en ce qui concerne les droits de douane, si ce n'est pour les mesures non tarifaires). Comme les préférences sont fonction des droits NPF, les préférences disparaîtront si ces droits sont réduits à zéro. **Ainsi, si les anciens accords commerciaux préférentiels ne peuvent être dénoncés et que de nouveaux accords ne peuvent être interdits, la solution pour défaire l'écheveau des préférences discriminatoires qu'ils génèrent serait de les attaquer indirectement en réduisant effectivement les droits NPF et les mesures non tarifaires dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. L'urgence de conclure le Cycle de Doha est donc manifeste de ce point de vue - et les Membres développés de l'OMC devraient peut-être envisager sérieusement aujourd'hui de fixer la date à laquelle tous leurs droits de douane seront réduits à zéro.** Mais, comme c'est souvent le cas en politique publique, alors même que la multiplication des accords commerciaux préférentiels accroît la nécessité de réduire les droits NPF à zéro, leur valeur discriminatoire subjective accroît aussi l'intérêt qu'il y a à ne pas le faire.

105. **L'autre façon d'atténuer le tort causé par les accords commerciaux préférentiels consiste évidemment à clarifier l'article XXIV et à mieux aménager les modalités d'application de ses dispositions.** Cette question est à l'ordre du jour du Cycle de Doha. On a pour l'instant peu progressé sur la voie de la réforme des règles de l'OMC et les problèmes qui se posent depuis longtemps à cet égard sont maintenant aggravés par la place de plus en plus importante que les accords commerciaux préférentiels occupent dans la politique commerciale des pays. En revanche, les négociations ont avancé dans le domaine de la transparence. **Les parties**

aux accords qui sont examinés au Comité des accords commerciaux régionaux peuvent maintenant choisir de confier au Secrétariat la présentation factuelle de l'accord correspondant. Cette initiative modeste - mise en œuvre à titre expérimental et volontaire - pourrait facilement être étendue à une sorte de Mécanisme d'examen des politiques commerciales des différents accords commerciaux préférentiels. De cette façon, les Membres de l'OMC auraient à intervalles réguliers la possibilité d'examiner les faits nouveaux survenus dans le cadre des accords commerciaux préférentiels et leur incidence extérieure et de présenter des observations à ce sujet. Cela n'aurait aucune conséquence juridique, mais permettrait certainement d'améliorer la transparence et contribuerait à une meilleure compréhension.

106. Il convient de rappeler les mots prononcés par John Maynard Keynes à la Chambre

des Lords à Londres, lorsque les négociations menées après la fin de la guerre lui ont permis de comprendre la question avec clarté et perspicacité:²⁴

107. "Les politiques présentées en 1945 en vue de leur adoption par le Royaume-Uni visent avant tout à rétablir le commerce multilatéral ... les politiques qui vous sont soumises vont à l'encontre du troc bilatéral et de toute forme de pratique discriminatoire. Les blocs distincts et toutes les tensions et ruptures qu'ils occasionnent nécessairement sont des expédients auxquels on peut être amené à recourir dans un monde hostile où le commerce a largement cessé d'être coopératif et pacifique et où les règles saines de l'avantage mutuel et du traitement égal sont devenues lettre morte. Mais il est certainement insensé de préférer ce genre de situation."

²⁴ Cité par Jay Culbert, "War-time Anglo-American Talks and the Making of the GATT", *The World Economy*, vol. 10(4), 1987, pages 381 à 408; page 395.



CHAPITRE III

La souveraineté

108. Une grande partie des débats publics et des commentaires touchant aux activités de l'OMC se polarise sur ce qui est perçu comme une perte de "souveraineté". Cela se produit souvent lorsque, au cours d'une procédure de règlement des différends, un texte législatif d'ordre commercial invoqué comme "moyen de défense" a été jugé contraire aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC, et qu'il doit donc être supprimé ou modifié. Ce qui est en jeu c'est peut-être la perte de la liberté d'imposer des normes environnementales exigeantes à d'autres pays, ou du moins aux produits qu'ils exportent, ou encore la restriction de la capacité des gouvernements d'interdire les importations pour des motifs purement politiques. C'est parfois l'impression que les règles de l'OMC réduisent la marge d'action des pays en développement, en les dirigeant vers un modèle unique de développement, libéral et axé sur le marché. Plus généralement, on a le sentiment, souvent amplifié par les milieux politiques et les médias, que les États perdent peu à peu le pouvoir de choisir eux-mêmes leurs propres orientations et priorités.

109. Mais la notion de "souveraineté" a-t-elle un fondement dans la réalité? Dans une économie mondiale, les pays et gouvernements ne sont-ils pas obligés de soumettre une partie de leurs prérogatives nationales aux règles et disciplines internationales? S'il en est ainsi, est-ce bon ou mauvais pour le bien-être des sociétés? En un mot, dans le contexte de l'OMC, la revendication de la "souveraineté" recouvre-t-elle un faux problème, est-elle un prétexte pour justifier le mécontentement provoqué par le rejet de la défense des intérêts particuliers en faveur du bien commun?

A. LES DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DE LA SOUVERAINÉTÉ ET LEURS APPLICATIONS ABUSIVES

110. La "souveraineté" est l'une des notions des affaires internationales et du droit interna-

tional dont on use et abuse le plus. Le mot n'est souvent qu'une sorte de "mantra", que l'on répète sans trop penser à ce qu'il signifie réellement. En fait, il recouvre une grande diversité d'idées complexes qui se rapportent tantôt au rôle des États dans les organisations internationales, tantôt à la répartition interne des compétences (par exemple, dans un État fédéral), tantôt à l'autorité de la puissance publique à l'égard des citoyens. Dans toutes les matières où elle s'applique, la notion n'est pas unitaire, la souveraineté n'est pas affaire de tout ou rien. Elle recouvre des "tranches" dissociées de relations.²⁵

111. Dans presque tous les cas, l'acceptation d'un traité suppose le transfert d'une part du pouvoir de décision des États à une institution internationale. En général, c'est même précisé pour cette raison que des "nations souveraines" acceptent un traité: elles ont conscience que la coopération qu'encourage le traité créera une situation plus avantageuse que celle qui existerait sans cela. D'ailleurs, l'Organe d'appel a fait l'observation²⁶ suivante: "L'Accord sur l'OMC est un traité, c'est-à-dire l'équivalent d'un contrat au niveau international. Il paraît évident que, agissant à titre souverain et au nom de leurs intérêts nationaux respectifs, les Membres de l'OMC ont dû faire un compromis. En échange des bénéfices qu'ils espèrent tirer de leur statut de Membre de l'OMC, ils ont accepté d'exercer leur souveraineté en se conformant aux engagements qu'ils ont contractés dans le cadre de l'Accord sur l'OMC."

112. Dans un monde en voie de mondialisation où il est souvent impossible aux États d'atteindre seuls d'importants objectifs de gouvernance, des actions communes fondées sur un traité sont l'unique moyen de surmonter cette incapacité de plus en plus grande. C'est particulièrement vrai sur le plan des affaires économiques, qui sont souvent dirigées par des structures économiques mondiales - sociétés, marchés et réseaux de distribution mondiaux

²⁵ On trouvera un aperçu de quelques-uns de ces concepts dans l'article du professeur John H. Jackson, "Sovereignty Modern: A New Approach to an Outdated Concept," *American Journal of International Law* n° 97 (octobre 2003): pages 782 à 802.

²⁶ "Japon - Boissons alcooliques II", page 18, *Dispute Settlement Reports (DSR)* 1996:1, 97 page 108 (WTO documents: WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R).

- que les États agissant individuellement ne peuvent pas gérer ou réglementer efficacement. La coopération au sein d'une institution créée par traité est peut-être la seule solution. C'est l'idée qui est au cœur du commerce international depuis plus d'un demi-siècle et qui donc constitue le fondement essentiel du GATT et du système de l'OMC.

113. Il est cependant toujours admis que l'État occupe une place centrale dans la structure actuelle du droit international. Il existe même de fortes raisons de croire que les structures gouvernementales nationales sont toujours celles qui protègent le mieux de nombreux objectifs importants des sociétés, y compris la démocratie et les droits de l'homme, ainsi que le bon fonctionnement des marchés. Les institutions internationales sont souvent dépourvues de mécanismes efficaces pour réaliser les objectifs communs, et de mécanismes appropriés pour garantir la "légitimité démocratique". Contrairement aux gouvernements nationaux, elles ne peuvent pas toujours offrir aux différents intérêts en jeu des possibilités de participation appropriées.

114. Dans le contexte de l'OMC, ces arguments sont extraordinairement importants. Nous entendons souvent dire haut et fort que la "souveraineté nationale" doit être protégée à tout prix, surtout lorsqu'une obligation conventionnelle découlant de l'OMC est perçue comme empiétant excessivement sur les processus internes de la conduite des affaires publiques ou de l'économie d'un pays, portant atteinte à des intérêts particuliers, ou déplaçant le pouvoir ou l'avantage économique de certains groupes vers d'autres. Il est donc important de mieux appréhender les coûts et les avantages de la manière dont une institution internationale exécute le mandat qui lui a été conféré par l'acceptation du traité par ses membres.

115. Dans le cadre de l'OMC, les occasions de débattre sérieusement de la "souveraineté" et

d'approfondir cette notion sont nombreuses. Par exemple, le règlement des différends soulève un problème essentiel (que nous examinerons au chapitre VI), celui de la mesure dans laquelle le système de règlement des différends de l'OMC doit "déferer" aux décisions des gouvernements nationaux lorsque celles-ci sont contestées au motif qu'elles sont incompatibles avec les obligations découlant de l'OMC. De même, on retrouve implicitement des "tranches" de souveraineté dans l'idée générale inscrite dans l'Accord sur l'OMC (et d'autres traités) selon laquelle l'État conserve le pouvoir de décider comment mettre en œuvre une décision rendue contre lui par le système de règlement des différends. Il y a eu littéralement des dizaines de procédures de règlement des différends soumises à l'OMC dans lesquelles l'idée de souveraineté a été invoquée lorsqu'il s'est agi d'appliquer diverses normes conventionnelles aux mesures prises par les Membres de l'OMC. C'est ainsi qu'il est question du "choix souverain" que fait l'État s'agissant du risque qu'il est prêt à assumer dans sa réglementation sur l'innocuité des produits alimentaires (Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires) ou de la conformité de certaines procédures suivies par les gouvernements nationaux pour appliquer des mesures de sauvegarde.

116. En outre, le moyen par lequel un Membre de l'OMC applique une décision rendue contre lui fait intervenir un jugement concernant une "tranche" de souveraineté. Quelques Membres de l'OMC sont dotés d'une structure institutionnelle – constitutionnelle ou autre – qui fait que les décisions du système de règlement des différends de l'OMC ne sont pas automatiquement transposées dans leur droit national: cette transposition peut nécessiter d'autres mesures internes, législatives ou administratives, ce qui préserve une part de souveraineté qui pourrait servir de véritable rempart contre une ingérence internationale abusive dans des infractions internes. (Par contre, cette "souveraineté

préservée" peut être mise au service d'intérêts particuliers, protectionnistes ou autres par des groupes de pression nationaux.) Le défaut de mise en conformité par application en droit interne n'exonère cependant pas le Membre de son obligation internationale de se mettre en conformité (voir le chapitre VI).

B. QU'EST-CE QUE LA SOUVERAINETÉ?

117. Un observateur a défini succinctement comme suit la notion, et les problèmes qu'elle soulève: "Traditionnellement, quatre grands attributs s'attachent à la souveraineté. Premièrement, un État souverain est un État qui détient l'autorité politique suprême et le monopole de l'exercice légitime de la force sur son territoire. Deuxièmement, c'est un État qui a le pouvoir de réglementer la circulation à travers ses frontières. Troisièmement, c'est un État qui définit librement ses choix de politique étrangère. Enfin, c'est un État qui est reconnu par les autres comme une entité indépendante ayant le droit de n'être soumise à aucune ingérence extérieure. Ces attributs de la souveraineté n'ont jamais été absolus mais, ensemble, ils constituaient le socle prévisible de l'ordre mondial. Ce qui est significatif aujourd'hui, c'est que chacun de ces attributs - autorité interne, contrôle des frontières, autonomie en matière de politique et non-ingérence - est remis en cause comme jamais jusqu'ici."²⁷

118. En septembre 1999, présentant son rapport annuel à l'Assemblée générale, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, déclarait: "Nos institutions nées de l'après-guerre ont été conçues pour un contexte international, alors que nous vivons maintenant dans un contexte mondial."²⁸

119. Il existe une abondante doctrine sur la question de la "souveraineté" et les différents concepts auxquels elle renvoie. La plupart des

auteurs critiquent très sévèrement la conception classique de la "souveraineté". Certains ont écrit que la souveraineté était "plus utile aux fins de l'art oratoire et de la persuasion qu'aux fins de la science et du droit".²⁹

120. Les auteurs et praticiens, débattant du rôle de la "souveraineté", examinent aussi le principe de "subsidiarité", dont il existe des définitions diverses. En gros, ce principe signifie que les compétences de l'État doivent être exercées par les institutions gouvernementales qui sont situées hiérarchiquement le plus près possible des personnes principalement concernées, généralement en bas de l'échelle hiérarchique. Certains considèrent donc que l'attribution de compétences à un niveau supérieur de gouvernement - par exemple à une organisation multilatérale comme l'OMC - nécessite une explication expresse des raisons pour lesquelles il fallait, pour atteindre les résultats souhaités, que les compétences soient exercées à ce niveau plus élevé.

121. Dans le domaine de la politique commerciale, on trouve de nombreux exemples concrets de la volonté d'éviter le recours aux "concepts de souveraineté". Un des plus frappants est la formulation du critère d'accession au GATT, et aujourd'hui à l'OMC: il n'est pas dit dans les textes que l'accession est réservée aux "entités souveraines", mais plutôt³⁰ à "tout État ou territoire douanier distinct jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures ...".

122. L'ambiguïté, la portée et la complexité du terme "souveraineté" ont amené d'éminents auteurs et praticiens à demander que ce mot soit rayé du vocabulaire. En ce qui nous concerne, nous pensons plutôt que les notions associées à la "souveraineté" doivent être examinées avec beaucoup plus de soin que cela n'a souvent été le cas jusqu'ici.

²⁷ Richard N. Haass, ancien Ambassadeur et Directeur du Policy Planning Staff du Département d'État des États-Unis, "Sovereignty: Existing Rights, Evolving Responsibilities", discours prononcé à la School of Foreign Service et au Centre Mortara d'études internationales de l'Université de Georgetown, page 2 (14 janvier 2003).

²⁸ Kofi Annan, cité dans "State, Sovereignty, And International Governance" (sous la direction de Gerald Kreijen, 2002), page 19.

²⁹ Stephen D. Krasner, "Sovereignty: Organized Hypocrisy" (Princeton University Press, 1999). Les ouvrages sur ce thème sont abondants: voir par exemple Kreijen, supra, note 3, et Neil Walker, dir. pub., "Sovereignty In Transition" (Hart Publishing, 2003).

³⁰ Article XII de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC.

C. CE QUE DEVRAIT ÊTRE UNE ANALYSE SÉRIEUSE DE LA SOUVERAINETÉ

123. Que signifie donc “souveraineté”, au sens où nous l’entendons aujourd’hui dans la pratique? Nous proposons l’hypothèse suivante: la plupart du temps (mais pas toujours), ce terme s’applique en fait à des questions qui touchent à l’attribution des pouvoirs, et normalement au “pouvoir de décision des gouvernements”. Ainsi, lorsqu’une partie fait valoir qu’un État ne devrait pas accepter un traité parce que ce traité empiète sur sa souveraineté, ce qu’elle veut dire la plupart du temps c’est que les décisions d’un certain type devraient, dans l’intérêt de la bonne gestion des affaires publiques, continuer d’être prises au niveau de l’État, voire à un échelon inférieur, et qu’il ne devrait pas y avoir de cession de compétences au niveau international.

124. Pour exprimer cette idée en la replaçant dans le contexte de l’OMC, on pourrait poser les questions suivantes: est-ce qu’une certaine décision sur le commerce devrait être prise à Genève ou à Washington? Une telle décision devrait-elle être prise à Genève, à Bruxelles ou à Berlin? On pourrait aussi poser la même question en prenant des pays de toutes les régions du monde.

125. L’analyse de “l’attribution des pouvoirs” comporte plusieurs autres dimensions. Celle que nous venons d’explorer pourrait être qualifiée de “verticale”, mais il faudrait aussi examiner différents aspects de la répartition “horizontale”, par exemple la séparation des pouvoirs au sein d’une entité gouvernementale (pouvoir législatif, pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire, etc.) et le partage des compétences entre diverses organisations internationales - Organisation mondiale du commerce (OMC), Organisation internationale du travail (OIT), Organisation mondiale de la santé (OMS), Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO), Fonds monétaire inter-

national (FMI), Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), etc.

126. À l’égard de tous ces aspects, on peut poser des questions qui auront une incidence sur l’attribution des pouvoirs. Les questions de légitimité revêtent une grande importance et l’attention se polarise donc souvent sur la “légitimation démocratique”, ce qui fréquemment tend à remettre en cause les notions traditionnelles de souveraineté. D’aucuns disent que nous sommes en train de passer de la notion de “souveraineté au profit de l’État” à celle de “souveraineté du peuple”.

127. De toute évidence, la question de savoir à quel niveau les décisions devraient être prises recevra des réponses différentes selon les sujets. L’approche peut être différente selon qu’il s’agit d’entretenir les chaussées ou de créer des trottoirs, de définir des normes et budgets en matière d’éducation, de fixer des normes en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires ou encore d’établir les règles nécessaires au bon fonctionnement d’un marché mondial intégré. Et d’autres problèmes importants se posent encore en matière de culture et de religion.

128. Il est évident que, lorsqu’on cherche à déterminer à quel niveau le pouvoir doit s’exercer ou comment doit se faire le partage (horizontal) des compétences à l’intérieur d’un éventail d’institutions gouvernementales et non gouvernementales, le choix pourrait être influencé par nombre de valeurs ou d’objectifs en matière de politique générale.

D. POURQUOI FAUDRAIT-IL PRÉFÉRER QUE LES GOUVERNEMENTS AGISSENT AU NIVEAU INTERNATIONAL?

129. On pourrait avancer un grand nombre de raisons en faveur de l’attribution de pouvoirs au niveau international, et entre autres ce que les économistes appellent les “bénéfices de la co-

ordination”: cela signifie que, si les gouvernements agissent chacun dans son intérêt et sans coordination, le résultat sera désastreux pour tout le monde alors que, si les États acceptent certaines contraintes, sans doute minimales, pour éviter les dangers de l’action individuelle, les choses iront probablement mieux. De même, certains s’inquiètent du risque de nivellement vers le bas dans les réglementations nationales, craignant que la concurrence économique entre les pays n’entraîne la détérioration de réglementations économiques importantes sur le plan social. Or, la coopération internationale, y compris dans le cadre de l’OMC, aura plus vraisemblablement pour effet d’empêcher ce phénomène que de le provoquer.

130. Le domaine de l’environnement semble être un de ceux qui mettent directement en jeu ces questions d’attribution des pouvoirs, ainsi que les questions liées au “domaine public international”. Les mesures qui nuisent à l’environnement tendent à avoir des répercussions transfrontières et mettent en évidence le besoin, souvent pressant, de supervision de la part d’une entité supérieure. L’examen extraordinairement détaillé et approfondi de ces questions dans l’affaire des crevettes et des tortues³¹ illustre bien leur complexité et le délicat équilibre à établir entre les objectifs en cause. Cette affaire de 1998 concernait un règlement des États-Unis qui interdisait les importations de crevettes si celles-ci avaient été pêchées par une technique qui causait la mort de certaines espèces menacées de tortues. L’Organe d’appel de l’OMC, dans son premier rapport, jugea que la mesure des États-Unis était déficiente pour plusieurs raisons mais, les États-Unis ayant pris des mesures administratives pour remédier aux défauts relevés, il jugea que les États-Unis s’étaient mis en conformité de manière adéquate.

131. Dans beaucoup d’autres domaines d’action la controverse demeure vive. Par exemple, à quel niveau la politique de la concurrence devrait-elle être menée? Et la politique des droits de

l’homme? Les problèmes de corruption ou de népotisme au niveau local sembleraient peut-être aussi, du moins aux yeux de certains d’entre nous, nécessiter une supervision à un niveau supérieur.

E. LES VALEURS, BUTS OU CONTRAINTES QUI PLAIDENT EN FAVEUR DE LA DÉCENTRALISATION DU POUVOIR: LE PRINCIPE DE “SUBSIDIARITÉ”

132. Les partisans de la subsidiarité - notion très débattue au sein de l’UE - disent qu’il est bon que les décisions soient prises à l’échelon le plus bas possible de “l’échelle du pouvoir”. L’une des idées de base est que, en se rapprochant des individus concernés, les décisions gouvernementales gagneront en subtilité et en précision pour le plus grand bénéfice des intéressés. L’histoire de la constitution des États-Unis est remplie de débats et de conflits sur la répartition interne des pouvoirs, invoquant très souvent la notion de “souveraineté”, comme l’illustrent les *Federalist Papers* de 1787-1788, le traitement des tribus autochtones américaines et, ces dernières années, de nombreuses décisions de la Cour suprême des États-Unis (rendues souvent à cinq contre quatre). De nombreux autres pays ou associations d’États ont des problèmes analogues.

133. De même, on entend souvent dire que les décisions prises tout en bas de l’échelle, tout près des citoyens, seront plus prudentes parce que leurs auteurs auront davantage le sentiment d’avoir des comptes à rendre. On trouve d’ailleurs de multiples exemples des dangers que représente le pouvoir exercé à distance - y compris bien entendu dans l’histoire du colonialisme en général et des origines des États-Unis, avec leur rébellion contre l’Angleterre au XVIIIe siècle.

134. Parfois, cependant, la controverse sur le niveau auquel une décision du gouvernement devrait être prise est en réalité une contro-

³¹ “États-Unis – Prohibition à l’importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes”, rapport de l’Organe d’appel, document de l’OMC WT/DS58/AB/R (adopté le 6 novembre 1998).0

verse sur le fond de la question. Les dirigeants nationaux utilisent fréquemment des normes et institutions internationales pour promouvoir des politiques qu'il leur serait sinon difficile de mettre en œuvre à cause de la structure de la constitution ou du paysage politique du pays. Dans d'autres circonstances, ils tendront à conserver au niveau national les pouvoirs de décision, pour garder la maîtrise totale de la politique.

F. EN QUOI CELA EST-IL PERTINENT POUR L'OMC?

135. Il ressort de l'analyse contenue dans les précédentes sections de ce chapitre que l'une des questions essentielles est de savoir comment répartir les pouvoirs entre différentes institutions humaines. Les défenseurs de l'économie de marché soutiennent que la procédure de décision la plus efficace dans une économie consiste à laisser au secteur privé la plupart des choix, et à en écarter le gouvernement. Toutefois ils admettent de manière générale une exception pour les cas de "dysfonctionnement du marché" et il nous faut donc maintenant analyser ce que ce dysfonctionnement implique.

136. Souvent, on classe au nombre des dysfonctionnements du marché les monopoles et les problèmes de concurrence, le déséquilibre dans l'information ou le manque d'information, les biens collectifs et le problème des "profit-eurs", ainsi que les externalités. Dans chacun de ces cas, on voit comment fonctionne une économie mondialisée et interdépendante. L'existence d'un dysfonctionnement du marché sera peut-être appréciée d'une certaine façon au niveau national, mais l'appréciation conduira peut-être à une conclusion toute différente si elle est faite au niveau régional ou mondial. Par exemple, l'appréciation des fusions ou achats de sociétés dépendra très nettement de la manière dont est défini le "marché pertinent".

137. Même lorsqu'il est conclu à l'existence d'un dysfonctionnement du marché donnant lieu à une réaction des pouvoirs publics, les types de réactions possibles au niveau des États sont très différents de ceux qui sont possibles au niveau international. La plupart du temps, les institutions internationales n'ont pas le pouvoir effectif d'appliquer des taxes, d'attribuer des subventions ou de modifier concrètement les mécanismes du marché (par exemple en instituant des permis négociables). Elles peuvent établir des règles et des interdictions, c'est même à peu près la seule réaction crédible au niveau international. Mais la question pratique essentielle est de savoir si une règle ou interdiction donnée sera effective - c'est-à-dire si elle sera respectée - et donc efficace pour corriger le dysfonctionnement du marché.

138. De toute évidence, l'OMC peut être considérée comme un exemple important de la réalité pratique des principes exposés dans ce chapitre. Il est certain que quelques-uns des exemples les plus complexes (et contestables selon certains) des principes de répartition des pouvoirs sont fournis par la mondialisation et les problèmes qui l'accompagnent, qui obligent à créer des institutions multilatérales capables d'y faire face ou à adapter celles qui sont en place. Naturellement, les obligations conventionnelles de ces institutions, par exemple celles de l'OMC, empiètent largement sur des domaines relevant des politiques internes, y compris la réglementation économique. Cela signifie que les mécanismes de coopération internationale entreront presque inévitablement en conflit avec la "souveraineté" nationale et avec des intérêts nationaux particuliers, dont la santé économique sera affectée, et même compromise par des obligations internationales. Il n'est donc pas étonnant que l'OMC apparaisse comme la structure la plus propre à résoudre les problèmes actuels qui se posent au niveau international, mais qu'en même temps elle soit la cible d'attaques.

139. Néanmoins, de plus en plus souvent, les États sont impuissants à adopter des réglementations efficaces dans l'économie mondialisée, en particulier en ce qui concerne des facteurs économiques mondiaux et mobiles (comme l'investissement, les paiements monétaires et la politique monétaire et même la libre circulation des personnes). Et pourtant, les marchés ne fonctionneront pas sans des institutions humaines efficaces offrant le cadre nécessaire pour protéger la fonction du marché. Le problème crucial est donc le besoin créé par la mondialisation de mettre en place des institutions internationales appropriées. Si une analyse poussée amenait à conclure que l'OMC serait une enceinte adéquate pour regrouper certaines de ces activités de coopération, on pourrait imaginer qu'elle devienne en essence un niveau international de décision en matière de réglementation économique. Cela, bien sûr, heurte les conceptions plus traditionnelles de la souveraineté des États.

140. Pourtant il est possible - et même plus raisonnable - d'adopter un point de vue contraire et plus positif. **Lorsqu'ils font confiance à l'OMC et s'engagent à en respecter les procédures et les disciplines, les gouvernements se restituent à eux-mêmes une part de la "souveraineté" qu'ils avaient perdue dans le processus de mondialisation. Peut-être les gouvernements perdent-ils la capacité d'assurer une réglementation efficace au niveau national, mais ils reprennent partiellement en mains leur destinée économique au niveau multilatéral.** S'il est nécessaire d'éviter ou de corriger les dysfonctionnements du marché, cela se fera de plus en plus sur le plan multilatéral. C'est pourquoi l'OMC joue un rôle si crucial - pour les pays développés comme pour les pays en développement - et c'est pourquoi aussi les arguments concernant la perte de "souveraineté" sont souvent inconsidérés et fallacieux.

141. Cela ne veut pas dire que l'OMC, ou toute autre institution multilatérale, doit jouer un rôle dans tous les aspects de la réglementation économique, y compris dans les domaines qui relèvent encore manifestement des prérogatives des gouvernements nationaux. Bien au contraire, la notion de subsidiarité mérite d'être maintenue même dans le domaine du commerce international. Cependant, il est difficile de refuser à l'OMC tout droit d'intervenir dans les nombreux secteurs des politiques nationales qui empiètent directement sur les intérêts commerciaux d'autres pays.

142. En résumé, il y a dans le monde moderne très peu de pays qui refusent l'idée que la "souveraineté" - quelle que soit la définition que l'on donne de ce terme - doit nécessairement être partagée. Dans certains cas, l'acceptation du principe de la cession de souveraineté va très loin: jusqu'au point où des organes judiciaires peuvent parfois rendre des jugements contre le pouvoir exécutif de leur propre pays sur la base des obligations découlant d'un traité international. L'OMC n'empiète pas ainsi sur la souveraineté.

143. Cependant, il est vrai que l'OMC a des compétences et des pouvoirs qui étaient naguère le monopole des États. **Ce qui importe au bout du compte, c'est de savoir si l'équilibre entre la perte d'une certaine marge d'action au niveau national et les avantages de la coopération et de la primauté du droit au niveau multilatéral est positif ou négatif. Pour notre part, nous considérons qu'il est déjà positif pour tous les États Membres de l'OMC, et qu'il le deviendra de plus en plus à l'avenir.**



CHAPITRE IV

Cohérence et coordination avec les organisations intergouvernementales

144. L'OMC a été conçue comme une organisation internationale indépendante qui devait marquer l'avènement d'une "ère nouvelle de coopération économique mondiale", - pour reprendre les termes de la Déclaration de Marrakech de 1994. En ce sens, l'OMC était la première organisation internationale de l'après-guerre froide. L'objectif ambitieux consistant à mettre en place un système commercial multilatéral intégré, plus viable et durable, auquel participeraient tous les pays, semblait laisser de côté les divergences de vues antérieures sur la façon d'organiser l'activité économique mondiale au niveau intergouvernemental.

145. Avec l'intensification de la "mondialisation", la nécessité d'un tel système est devenue plus évidente. L'innovation technologique dans les domaines des transports et des communications, et le développement remarquable des marchés financiers mondiaux, a de plus en plus gommé la différence entre l'"interne" et l'"externe". Du fait de cette évolution, les frontières constituent de moins en moins des obstacles naturels au commerce. Dans ce contexte, la mondialisation peut être considérée comme un processus par lequel le monde est "internalisé" dans la vie quotidienne des pays et des sociétés.

146. Il était évident qu'il fallait codifier et élaborer progressivement des règles de coopération positives. La négociation de ces règles a été stimulée par les "avantages tirés de la coordination", qui permet d'éviter les dommages pouvant résulter de l'action unilatérale non coordonnée des gouvernements nationaux. C'est dans ce contexte que s'inscrit la transformation du GATT en OMC. Le champ d'action juridique de l'OMC est nettement plus vaste que celui du GATT. Néanmoins, il ne couvre pas, et ne peut pas couvrir, tous les aspects des politiques ayant trait au commerce international et à l'investissement. Il est donc nécessaire d'établir une "coordination horizontale" avec d'autres organisations intergouvernementales.

147. C'est sur ce point que porte le présent chapitre. Il est utile de réfléchir à la question car l'environnement politique dans la deuxième moitié des années 90 et en ce début de XXI^e siècle est très différent de celui qui a conduit à la conclusion du Cycle d'Uruguay. En effet, l'environnement actuel est caractérisé par une logique de fragmentation et de conflit et par l'omniprésence des questions concernant l'équité des règles régissant la répartition des "avantages de la coordination" créés par l'OMC. D'où la tendance à la réduction de l'espace politique pour la coopération économique.

A. L'OMC EST DOTÉE DE NOMBREUX INSTRUMENTS DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

148. La cohérence et la coordination entre l'OMC et d'autres organisations intergouvernementales doivent être considérées à la lumière du champ d'application et des fonctions de l'Organisation (articles II et III de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC). Le cadre juridique général de la présente analyse est constitué par les articles III, V et VIII de l'Accord de Marrakech. L'article VIII est la source de la personnalité juridique de l'OMC. L'article V confère au Conseil général le pouvoir de conclure des arrangements appropriés pour assurer une coopération avec les autres organisations intergouvernementales qui ont des fonctions en rapport avec celles de l'OMC. L'article III:5 prévoit que, pour rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial, l'OMC coopérera, selon qu'il sera approprié, avec le FMI et la Banque mondiale. L'OMC est une organisation intergouvernementale *sui generis*; elle n'est pas une institution spécialisée de l'ONU. D'un point de vue institutionnel, elle a succédé au GATT qui a vu le jour à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi de 1948 et qui était donc de facto une institution spécialisée de l'ONU. De ce fait, la création de l'OMC en 1995 s'est accompagnée d'un échange de lettres entre

les chefs de Secrétariat de l'ONU et de l'OMC afin d'assurer une transformation ordonnée. Ces accords ont établi des liens de coopération entre les deux organisations internationales qui ont alors cessé d'avoir des liens institutionnels.

149. D'un point de vue juridique, il y a un lien essentiel entre la Charte des Nations Unies et le système de l'OMC qu'il est bon de rappeler. L'article XXI (c) du GATT de 1994 traite des exceptions concernant la sécurité et donc de la possibilité de sanctions économiques. Il prévoit qu'un Membre de l'OMC ne peut pas être empêché "de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales". Le fait que l'ONU et l'OMC sont des organisations internationales distinctes et ont une composition différente explique l'autonomie dont dispose le Conseil général de l'OMC pour mettre en place des arrangements de coopération avec d'autres organisations internationales. Dans le cadre de la coopération avec l'ONU, l'OMC a principalement des relations avec la CNUCED, qui a le statut d'observateur auprès de la quasi-totalité des organes de l'OMC.

150. À part la CNUCED, les décisions concernant la conclusion d'accords de coopération avec d'autres organisations internationales et l'octroi à celles-ci du statut d'observateur se fondent sur la contribution qu'elles peuvent apporter aux activités de l'OMC. Ainsi, la coopération avec l'OMPI (en vertu de l'article 68 de l'Accord sur les ADPIC) est fondée sur ses compétences et ses responsabilités en matière de propriété intellectuelle. Dans le domaine des services, l'OMC a conclu un accord de coopération avec l'Union internationale des télécommunications (article XXVI de l'AGCS). Par ailleurs, l'OMC a conclu un accord avec l'Office international des épizooties (OIE) - qui a le statut d'observateur auprès du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires - accord qui repose sur les complémentarités fonction-

nelles avec cette organisation. Il en va de même de l'assistance que l'Organisation mondiale des douanes fournit au Comité des règles d'origine et au Comité de l'évaluation en douane.

151. Le degré de coopération peut être élevé lorsqu'il y a une reconnaissance juridique mutuelle de la pertinence d'une "coordination horizontale". C'est le cas dans les relations entre le FMI et l'OMC lorsque des problèmes de balance des paiements amènent des Membres de l'OMC à prendre des mesures commerciales restrictives. En effet, les accords entre le FMI et l'OMC (voir plus loin) prévoient la participation du Fonds aux consultations menées par le Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements de l'OMC, conformément à la pratique antérieure du GATT.

152. En revanche, la coopération peut être assez lâche lorsqu'il existe des décisions définissant clairement les différences et les limites juridictionnelles entre les organisations, comme dans le cas des normes fondamentales du travail. À cet égard, la Déclaration ministérielle de Singapour de 1996 indiquait clairement que l'OIT était "l'organe compétent pour établir ces normes", notant simplement que "les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueraient de collaborer comme ils le faisaient actuellement".

153. Les liens dans le domaine du commerce et de l'environnement sont évoqués dans les textes juridiques du Cycle d'Uruguay. Il existe donc des éléments de coopération entre les Secrétariats de l'OMC et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), et des relations ont été établies plus récemment avec les secrétariats des accords environnementaux multilatéraux (AEM). La poursuite de la coopération horizontale dépendra des résultats des négociations prévues dans le cadre du Cycle de Doha, dans lesquelles il est question des relations entre les règles existantes de l'OMC et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les AEM.

154. **Comme dans le cas des accords de coopération, l'élément qui guide l'octroi du statut d'observateur à des organisations internationales est la contribution que la "coordination horizontale" peut apporter aux activités de l'OMC. C'est pourquoi l'octroi du statut d'observateur n'est pas automatique; il dépend des responsabilités distinctes des différents organes de l'OMC et il repose sur les complémentarités fonctionnelles.**

B. ACTIVITÉS DE COOPÉRATION AU NIVEAU PRATIQUE

155. Récemment la coopération avec d'autres organisations intergouvernementales a surtout visé à aider l'OMC à s'acquitter de ses obligations face aux difficultés particulières rencontrées par les pays en développement.

156. Par exemple, un nouveau fonds, appelé Mécanisme pour l'élaboration des normes et le développement du commerce, a été créé pour fournir des dons et un soutien financier à des projets d'assistance technique afin d'aider à définir et appliquer les normes internationales en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de santé des animaux et des végétaux. Établi en 2002 par la Banque mondiale et l'OMC, ce fonds, qui coopère avec d'autres organisations internationales (FAO, OMS, OIE, Codex Alimentarius), sera administré par l'OMC. Son but est de faire en sorte que les pays en développement soient mieux à même de tirer parti de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et améliorer ainsi les possibilités de commercialisation des produits alimentaires qu'ils exportent.

157. Le "plan d'action" qui a été adopté à la Conférence ministérielle de Singapour en 1996 pour résoudre les problèmes commerciaux particuliers des pays les moins avancés est un autre exemple important de "coordination horizontale". Il a abouti, en 1997, au lancement du "Cadre intégré" pour la coopération entre les secrétariats de plusieurs organisations intergouvernementales.

158. Le Cadre intégré est un exemple intéressant de "coordination horizontale". C'est une initiative internationale par laquelle la Banque mondiale, le Centre du commerce international (CCI), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Fonds monétaire international (FMI), l'OMC et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) associent leurs efforts à ceux des pays les moins avancés (PMA) et des donateurs. Ce mécanisme permet aux organisations participantes de répondre de manière coordonnée - chacune dans leur domaine de compétence - aux besoins en matière d'assistance et de renforcement des capacités liés au commerce, identifiés par les pays les moins avancés eux-mêmes. Toutefois, c'est une initiative complexe, dont le lancement a pris un certain temps et qui, à ce jour, n'est appliquée intégralement qu'à un nombre assez restreint de pays. Il faut espérer qu'à terme, ce mécanisme sera une arme efficace et utile dans la lutte contre la pauvreté. Il faut aussi espérer que les donateurs, les organisations et les gouvernements des pays bénéficiaires eux-mêmes continueront de faire preuve de l'engagement nécessaire.

C. RECHERCHE DE LA COHÉRENCE DANS TOUS LES DOMAINES D'ACTION

159. Comme cela a été dit au début de ce chapitre, le contexte politique général qui a conduit à la conclusion du Cycle d'Uruguay était caractérisé par la reconnaissance des tendances et des tensions au niveau mondial et par la volonté d'y faire face par le biais de la coopération internationale. La Déclaration ministérielle de 1994 sur la contribution de l'Organisation mondiale du commerce à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial reflète un aspect problématique de cette reconnaissance. Elle souligne les difficultés auxquelles se heurte la libéralisation du commerce dans des domaines autres que

le commerce, difficultés qui ne peuvent pas être surmontées par des mesures prises seulement dans le domaine du commerce - il s'agit, en particulier, des liens évidents qui existent entre le commerce, les taux de change et les conditions financières. La Déclaration appelle aussi l'attention sur les interactions croissantes des politiques économiques poursuivies par les gouvernements à mesure que progresse la mondialisation de l'économie.

160. C'est pourquoi il est important de développer la coopération entre l'OMC et les organisations intergouvernementales responsables des questions monétaires et financières. L'article III:5 de l'Accord de Marrakech invitait le Directeur général de l'OMC à établir des accords avec le FMI et la Banque mondiale.

161. Les accords avec le FMI et la Banque mondiale ont été négociés et conclus en 1996. Du point de vue de l'OMC, l'un des principaux objectifs était de rehausser sa qualité pour agir, en tant qu'organisation *sui generis* sans précédent, dans les domaines relatifs à la gestion de l'économie mondiale. En bref, l'objectif n'était pas que l'OMC s'adapte, de manière subordonnée, aux politiques du FMI et de la Banque mondiale, mais c'était qu'elle insère son propre programme d'action, par la voie de la "coordination horizontale", dans ceux de ces deux puissantes organisations intergouvernementales établies de longue date.

162. D'un point de vue pratique, les accords imposent aux trois institutions l'obligation générale de se consulter. En outre, ils prévoient la participation de fonctionnaires du Secrétariat de l'OMC en qualité d'observateurs aux réunions du Conseil d'administration du Fonds et des Administrateurs de la Banque mondiale lorsque l'ordre du jour comprend l'examen de questions commerciales ou la formulation de politiques dans des domaines concernant le commerce. Les accords ont établi de fait une certaine réciprocité dans les procédures de

consultation et d'octroi du statut d'observateur entre l'OMC, le FMI et la Banque mondiale, afin de permettre l'adoption de politiques cohérentes qui se renforcent mutuellement. En d'autres termes, les "conditionnalités" imposées par le FMI et la Banque mondiale et les obligations imposées par l'OMC doivent être à la fois complémentaires et cohérentes - dans la mesure où elles peuvent être contestées au titre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

163. Les résultats de la coopération horizontale entre l'OMC, le FMI et la Banque mondiale sont globalement positifs. Le Fonds et la Banque ont soutenu les efforts axés sur le renforcement des capacités. Les deux institutions ont également soutenu la libéralisation des échanges et elles ont critiqué les tendances protectionnistes dans les pays développés, en particulier dans le domaine de l'agriculture. En avril 2004, le FMI a annoncé la création du Mécanisme d'intégration commerciale, qui permet au Fonds de fournir des ressources aux pays susceptibles d'enregistrer des déficits de balance des paiements dus à la mise en œuvre par leurs partenaires commerciaux des résultats des négociations commerciales multilatérales.

164. En ce qui concerne la cohérence dans l'élaboration des politiques économiques et les liens existant entre le commerce, d'une part, et les taux de change, les finances et les politiques macro-économiques et de développement, d'autre part, le climat en 2004 n'est plus ce qu'il était en 1994. La volonté de coopération internationale a faibli et le consensus sur la poursuite de politiques économiques saines s'est effrité à la suite des crises financières qui ont frappé de nombreuses économies émergentes.

165. La question de la compatibilité entre la marge de manœuvre au niveau national et la cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial est une question pertinente. Il faut cependant la replacer

dans le contexte de l'économie mondiale actuelle dans laquelle les États ne peuvent pas à eux seuls régler effectivement des facteurs économiques qui ont une dimension mondiale et qui sont mobiles, comme les finances, les flux d'investissement, les paiements et les politiques monétaires. Dans l'approche de ces facteurs, il y a un déficit de gouvernance manifeste auquel ni le FMI ni la Banque mondiale ne peuvent remédier actuellement. Cela impose une limite à l'amélioration de la cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial, que la coordination horizontale entre l'OMC, le FMI et la Banque mondiale ne permet pas actuellement de dépasser.

D. OBSERVATIONS FINALES SUR LA PORTÉE ET LES LIMITES DE LA COORDINATION HORIZONTALE

166. **Étant donné la nature particulière de l'OMC, évoquée précédemment, la portée de la coordination horizontale est clairement limitée par la nécessité d'éviter toute ingérence extérieure dans l'élaboration et l'interprétation des règles de l'OMC.**

167. Cette limite est reconnue dans les accords entre l'OMC, le FMI et la Banque mondiale et dans les pratiques de l'OMC. On a pris soin de préserver l'autonomie des groupes spéciaux chargés du règlement des différends dans l'exercice de leurs compétences juridiques en matière d'interprétation des règles de l'OMC, y compris celles qui ont trait aux liens entre les questions financières et commerciales - et partant à la relation entre le FMI et le système juridique de l'OMC. **En résumé, le système de règlement des différends de l'OMC, du fait de ses caractéristiques propres et de l'autonomie dont il jouit dans le cadre de ses responsabilités juridictionnelles, n'offre aucun espace juridique à la coopération avec d'autres organisations internationales, sauf dans des cas particuliers où les groupes spéciaux exercent**

leur droit de demander des renseignements. Le Conseil approuve le maintien de cette politique.

168. Bon nombre de ces considérations valent aussi dans les domaines de l'élaboration du droit et des normes. Le système juridique de l'OMC fait partie du système juridique international mais il constitue une *lex specialis*. En tant que *lex specialis*, il ne peut pas être modifié de l'extérieur par d'autres organisations internationales qui n'ont pas la même composition et qui ont des principes différents en matière de création de règles.

169. Ceci étant, l'octroi à des organisations internationales du statut d'observateur auprès de l'OMC répond manifestement à un objectif utile. Toutefois, au cours des dernières années, il a donné lieu à des manœuvres politiques et diplomatiques au lieu d'être fondé sur l'appréciation de son intérêt pratique. **Dans ce contexte, le Conseil recommande que la question du statut d'observateur auprès de l'OMC ne soit pas examinée en fonction des tensions politiques et des conflits existant dans d'autres instances. Les Membres seraient bien avisés de tirer parti du fait que l'OMC est une organisation internationale "sui generis" et de prendre position sur le statut d'observateur en se fondant uniquement sur le rôle de l'Organisation en tant qu'instance de négociation commerciale.**

170. **Plus généralement, le Conseil consultatif voit d'un œil favorable la "coordination horizontale". La coopération avec d'autres organisations intergouvernementales ajoute généralement de la valeur aux activités de l'OMC. Elle permet aussi de légitimer l'OMC puisqu'elle est conforme à l'obligation générale de conduite, en matière de coopération, qui fait partie du droit international public.** Cela vaut en particulier dans le climat politique actuel car cela aide à accroître la valeur de réseau de la coopération internationale dans un monde enclin au conflit et à la fragmentation. Il faudrait faire en sorte que, dans l'examen

des aspects philosophiques et juridiques des politiques et des réformes commerciales, toutes les institutions impliquées dans cet effort de coopération s'expriment d'une manière cohérente. Les messages contradictoires émanant de grandes institutions n'encouragent pas à adopter des politiques commerciales judicieuses. À cet égard, nous parlons non seulement de la Banque mondiale et du FMI mais aussi d'autres institutions de l'ONU - comme la CNUCED et le PNUD - ainsi que des gouvernements donateurs qui collaborent étroitement avec les pays en développement.

171. Pourtant, la cohérence ne va pas toujours de soi; la "coordination horizontale", même dans le meilleur des cas, ne constitue pas une réponse complète au déficit de gouvernance observé aujourd'hui du fait de la mondialisation. En outre, la question de l'équité des règles économiques internationales en vue de la répartition des avantages de la coordination occupe une place importante dans le monde actuel. La coopération entre organisations ne suffira pas en soi pour la résoudre.

172. Dans le chapitre I, nous avons souligné que la libéralisation du commerce et une plus grande ouverture de l'économie peuvent créer des problèmes d'ajustement pour les Membres de l'OMC. Nous avons aussi indiqué que les pays développés ont mis en œuvre des programmes d'aide à l'ajustement sur la base d'initiatives nationales. Ces programmes témoignent de la nécessité politique de contrebalancer l'impact social de la libéralisation du commerce, qui sans cela ne serait pas politiquement soutenable. Les pays en développement, qui s'orientent de plus en plus vers la libéralisation des échanges sont souvent dépourvus de mécanismes d'ajustement et sont incapables de les mettre en place en raison de contraintes budgétaires. Il est possible de remédier à cette situation par le biais de la coordination horizontale. **Les organismes de développement internationaux, principalement la Banque mondiale, devraient**

mettre en place des programmes visant à financer l'aide à l'ajustement en faveur des pays en développement, ou améliorer les programmes existants. Ils devraient le faire en étroite coopération avec l'OMC et d'autres organismes. Nous pensons même qu'une telle action est essentielle pour que le Cycle de Doha puisse aboutir à des résultats valables.

173. Toutefois, pour tirer pleinement profit de la "coordination horizontale" et assurer la cohérence, il faut prêter attention au rôle du Secrétariat et du Directeur général de l'OMC. Comme nous l'indiquons au chapitre IX, il faut tout d'abord éviter que d'autres institutions internationales compensent le manque de connaissances et de compétences, dû aux limitations actuelles du Secrétariat, d'une manière qui ne sert pas toujours convenablement le système de l'OMC. **Si la participation du Secrétariat à la "coordination horizontale" doit se faire sur un pied d'égalité avec, par exemple, la Banque mondiale et le FMI, les Membres devront s'attaquer à certains problèmes importants en matière de ressources et de capacité. Pour sa part, le Conseil consultatif estime que le renforcement du Secrétariat ajoutera de la valeur à la "coordination horizontale" et à la cohérence des politiques économiques au niveau mondial.**

174. Il n'y a toutefois aucune raison de ralentir les efforts dans le domaine de la cohérence faute de ressources suffisantes. Beaucoup plus pourrait être fait si le très large mandat donné au Directeur général en matière d'examen des questions relatives à la cohérence était pleinement exploité. Le Conseil général a en 1996 pris des décisions dans lesquelles non seulement il approuvait les termes des accords conclus entre l'OMC et le FMI et la Banque mondiale, mais également invitait le Directeur général à faire fond sur ces accords pour rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial. C'est le seul domaine relevant de l'OMC dans lequel les

Membres ont demandé au Directeur général, dans le cadre d'un mandat formel et indépendant, de plaider en faveur de la libéralisation du commerce, pour elle-même et pour la contribution qu'elle peut apporter à la solution d'autres problèmes de politique économique. À deux reprises, le Directeur général a convoqué des réunions du Conseil général consacrées à la cohérence auxquelles le Directeur général du FMI et le Président de la Banque mondiale ont participé. Ces sessions ont fourni des occasions précieuses - quoique rares - d'examiner les activités de ces trois institutions clés en rapport avec le commerce et les politiques commerciales appliquées par leurs membres, dans le contexte plus large du développement, de l'allègement de la dette, de la réduction de la pauvreté et de l'environnement financier international en général. On pourrait aller plus loin dans ce sens.

175. Le Conseil consultatif recommande donc que le Directeur général étudie les possibilités d'élargir et d'intensifier les activités de l'OMC concernant la cohérence dans le cadre du mandat qui lui a été donné en 1996. Cela pourrait impliquer la participation aux consultations d'organisations internationales additionnelles (autres que le FMI et la Banque mondiale) travaillant dans d'autres domaines de la politique liée au commerce. En outre, étant donné que notre proposition visant à créer un nouvel organe consultatif à l'OMC (chapitre VIII) s'inspire de la nécessité d'élargir et d'approfondir le débat sur les questions commerciales entre les ministres et les hauts fonctionnaires chargés du commerce, nous estimons que le mandat donné au Directeur général en ce qui concerne la cohérence est également pertinent pour cette initiative.



CHAPITRE V

Transparence et dialogue avec la société civile

176. L'une des caractéristiques de la formidable transformation qui touche l'ordre mondial depuis une vingtaine d'années est indéniablement le rôle grandissant de la société civile. La montée de la démocratie de masse, ou de ce que certains ont appelé la "révolution associative mondiale", a été particulièrement vigoureuse durant les années 90, au moment où les conférences mondiales de l'ONU galvanisaient les forces de la société civile dans l'espoir d'encourager la mise en place d'un système de gouvernance mondiale plus transparent, plus participationniste et plus rassembleur. Au moment aussi où grandissait le sentiment que de nombreux problèmes mondiaux ne pouvaient être abordés dans la pratique que grâce à un partenariat entre intervenants gouvernementaux et intervenants non gouvernementaux.

177. Ce nouveau partenariat n'est pas allé sans susciter des tensions. La volonté des organisations de la société civile de jouer un rôle plus significatif et plus "fondamental", la crainte des gouvernements souverains que l'on envahisse un espace qui leur était jusqu'ici réservé et les difficultés rencontrées par les institutions internationales pour adapter leurs mandats et leurs cadres juridiques en fonction de ces nouvelles réalités restent encore tout à fait d'actualité.

178. Ce nouveau partenariat n'en a pas moins été une expérience opportune et bénéfique à bien des égards. Il a attiré l'attention de l'opinion publique et politique sur l'importance du commerce et a souvent révélé des recoupements essentiels entre les politiques commerciales et les politiques économiques, étrangères, sociales et autres. Par ailleurs, pour ceux qui reconnaissent les avantages notables que le système commercial multilatéral a apportés à des centaines de millions de personnes à travers le monde, il a souvent été source de frustration et de découragement. Alors que certaines organisations non gouvernementales se sont efforcées d'acquérir le savoir-faire nécessaire en ce qui concerne les questions commerciales pour apporter une con-

tribution utile, d'autres n'ont pas fait cet effort et se sont contentées de protester contre l'ordre établi.

179. Certes, l'activisme de la société civile et sa volonté de participer à la gouvernance mondiale ne sont pas un phénomène entièrement récent. En 1946, à la conférence préparatoire qui s'est tenue à Londres en vue de négocier ce qui allait devenir le GATT, la Chambre de commerce internationale s'est plainte amèrement de l'absence de consultations avec les organisations non gouvernementales. Parallèlement, la Fédération syndicale mondiale a protesté contre la place prépondérante du "néolibéralisme" dans les projets de textes. Malgré tout, le rôle accru de la société civile sur la scène mondiale et, de ce fait, la recherche d'une plus grande transparence dans les activités des institutions internationales sont aujourd'hui généralement admis, et l'on peut dire qu'ils constituent une tendance irréversible dans l'ordre mondial. De nos jours, la question n'est plus de savoir s'il faut un partenariat et une collaboration, mais plutôt de trouver des moyens de les rendre efficaces.

180. Le Secrétariat de l'OMC a cherché, à juste titre et au mieux de ses moyens limités, à nouer le dialogue avec la société civile, tout en sachant parfaitement que c'est aux gouvernements Membres eux-mêmes qu'il incombe en grande partie de développer ces relations. Ses efforts ont porté quelques fruits, tout en suscitant de nouvelles exigences en matière d'accès et d'influence.

181. Toutefois, ces questions ne constituent pas un défi seulement pour l'OMC. D'une manière générale, les efforts visant à instaurer de nouveaux partenariats entre les intervenants gouvernementaux et les intervenants non gouvernementaux sur la scène mondiale ont été marqués par des tensions. La fracture idéologique simple qui caractérisait l'ordre politique mondial durant la guerre froide a été remplacée

par des alliances plus complexes entre des groupes d'intervenants plus nombreux et plus diversifiés.

182. Pour l'OMC, le problème est plus urgent et, dans un sens, plus difficile que pour les autres organisations intergouvernementales. En particulier, elle n'est pas une institution de prêt et elle ne tient pas les cordons de la bourse; son budget assez restreint limite l'ampleur et la forme du dialogue qu'elle peut nouer avec la société civile. Néanmoins, en tant qu'institution, elle est au cœur de la tourmente qui agite le débat international sur le développement. Dans ces conditions, elle se doit de réexaminer régulièrement toutes les options en matière de transparence et de dialogue avec la société civile.

A. L'OMC A DÉJÀ FAIT DE GRANDS PROGRÈS POUR ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE

183. Comme de nombreuses organisations intergouvernementales, l'OMC a beaucoup progressé ces dernières années dans les domaines de la communication extérieure et du renforcement des relations avec la société civile. En 1996, le Conseil général a adopté des lignes directrices qui ont pour objet, entre autres choses, d'améliorer la transparence et de développer la communication avec les organisations non gouvernementales. En 2002, il a décidé d'accélérer la mise en distribution générale des documents. À elle seule, cette mesure a fait augmenter de façon spectaculaire le nombre de documents facilement accessibles - dont une grande partie est disponible presque en même temps qu'elle est distribuée aux Membres. Pour la première fois, le déroulement de la plupart des négociations peut être suivi directement. Si l'on y ajoute l'excellente documentation explicative qui figure désormais sur le site Web de l'OMC, on constate que les négociations sont remarquablement transparentes. Reste à savoir s'il serait possible d'aller beaucoup plus loin sans nuire à leur bon déroulement.

184. Le Directeur général et les fonctionnaires du Secrétariat de l'OMC rencontrent régulièrement des représentants d'organisations non gouvernementales; des séances d'information sur les réunions des conseils et comités de l'OMC sont organisées pour les représentants de la société civile établis à Genève; et un échantillon largement représentatif d'organisations non gouvernementales assiste aux séances plénières des conférences ministérielles et aux symposiums organisés à Genève sur des thèmes particuliers. Ainsi, la Conférence ministérielle de Cancún a accueilli 1578 représentants de 795 ONG, alors que celle de Singapour, sept ans auparavant, n'avait accueilli que 235 représentants de 108 organisations.

185. La communication en ligne s'est considérablement améliorée et les forums électroniques élargis auxquels sont invités à participer les représentants des gouvernements, du secteur privé, des ONG et d'autres acteurs non gouvernementaux constituent une innovation particulièrement utile. Grâce à cette évolution, le sentiment que l'OMC est une organisation plutôt fermée s'est estompé - même si ceux qui tiennent à la dépendre comme une institution secrète et sinistre continuent à le faire malgré tout.

B. PEUT-ON PLAIDER POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE EXTÉRIEURE ET UN RENFORCEMENT DU DIALOGUE AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE?

186. Les arguments en faveur de la transparence extérieure ne peuvent reposer simplement sur l'opportunisme politique; il ne s'agit pas de suivre une voie "politiquement correcte" dans un contexte international en pleine mutation. Il faut qu'il y ait des objectifs explicites, et que les gains et les risques soient dûment évalués, comme ils l'ont parfois été dans les débats internes sur ces questions à l'OMC. Quoique toutes les organisations intergouvernementales aient des objectifs communs dans leur recherche

de transparence, la structure et le mandat particuliers de chacune peuvent justifier des objectifs et des modes de dialogue qui leur sont propres et dicter le choix des organisations de la société civile avec lesquelles elles souhaitent collaborer. Ainsi, l'un des objectifs de la Banque mondiale dans ses relations avec les organisations de la société civile consiste à promouvoir l'appropriation collective et la pérennité des projets qu'elle soutient en consultant les groupes communautaires et en mettant à profit leurs connaissances. Il est évident que ce modèle ne conviendrait pas souvent à l'OMC.

187. S'agissant de l'OMC, nous devons nous pencher pour commencer sur l'article V:2 de l'Accord de Marrakech, qui autorise le Conseil général à "conclure des arrangements appropriés aux fins de consultation et de coopération avec les organisations non gouvernementales s'occupant de questions en rapport avec celles dont l'OMC traite". L'OMC est donc l'une des rares organisations intergouvernementales dont la charte fait expressément mention des relations avec les organisations de la société civile. Bien que les droits et responsabilités des organisations non gouvernementales avec lesquelles l'OMC peut nouer de telles relations ne soient pas énoncés dans l'Accord, il est manifestement entendu que ces arrangements doivent respecter le caractère intergouvernemental de l'Organisation.

188. L'inclusion de l'article V:2 est sans doute le fruit d'une décision plus consciente et délibérée que celle ayant conduit à l'adoption de la clause vague et prudente qui figure à l'article 7 de la Charte des Nations Unies et qui autorise le Conseil économique et social à "prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence". Après tout, l'Accord de Marrakech a été conclu alors que le mouvement engendré par la participation accrue et le rôle important des organisations de la société civile au début des

années 90 se profilait en arrière-plan. D'aucuns voyaient dans cette évolution le fait qu'en dépit de leur grande diversité, les ONG et les autres organisations de la société civile pouvaient, si on leur tendait la main, jouer un rôle positif en enrichissant le débat, en faisant évoluer les positions des intervenants gouvernementaux et en favorisant la convergence dans des domaines difficiles. Beaucoup voyaient en effet dans le "nouveau mouvement mondial" un rempart efficace contre l'unilatéralisme. La transparence dans la conduite des activités des organisations intergouvernementales et leur collaboration active avec les organisations de la société civile étaient donc le moyen le plus prometteur d'exploiter ce potentiel.

189. Ces sentiments ont trouvé un écho dans le débat sur la transparence extérieure au sein de l'OMC. En réponse aux nombreuses critiques concernant le caractère non démocratique et opaque des procédures de l'Organisation, la Conférence ministérielle de 1998 a reconnu, entre autres choses, l'importance d'une opinion publique informée dans le débat sur la réforme du système commercial multilatéral. Les Ministres ont instamment demandé que des moyens soient trouvés pour améliorer la transparence des travaux et des procédures internes de l'OMC.

190. La question continue de susciter des tensions et il y a une sorte de fracture Nord-Sud dans les positions des Membres de l'OMC, qui révèle des nuances importantes dans la manière dont ils conçoivent et défendent la transparence extérieure. Pourtant, les Membres s'entendent généralement pour dire que la transparence et un certain degré d'ouverture concrète à la société civile sont dans l'intérêt de l'Organisation elle-même, et aussi de ses Membres. Toutefois, nombreux sont ceux qui pensent que le travail de communication relatif aux activités de l'Organisation incombe avant tout aux Membres eux-mêmes, qui doivent informer les différents mandants auxquels ils ont des comptes à rendre sur le plan national.

191. Compte tenu du caractère intergouvernemental de l'Organisation, les Membres de l'OMC considèrent généralement que les efforts de celle-ci en vue d'accroître la transparence extérieure ne porteront guère de fruits s'ils ne sont pas eux-mêmes transparents vis-à-vis des parties intéressées chez eux. Cela étant, il faudrait aussi reconnaître que l'OMC n'est pas exactement la somme de ses parties, et qu'elle a une image de marque et une personnalité propres qui doivent être perçues comme démocratiques et transparentes. Autrement dit, elle doit avoir une communication de qualité pour son propre compte; nous reviendrons sur ce sujet au chapitre IX.

192. La transparence extérieure et le dialogue avec la société civile, que l'on peut considérer comme une fonction naturelle de toute organisation intergouvernementale, sont nécessaires à l'OMC pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ils aident à promouvoir l'image de l'OMC en tant qu'organisation efficace et équitable aux commandes du système commercial multilatéral. Et surtout, ils peuvent aider à faire comprendre les principes sur lesquels reposent les règles de l'OMC et faire ainsi que l'intérêt pour les Membres des obligations contractées dans le cadre de l'OMC soit admis plus facilement.

193. Le dialogue avec la société civile, les entreprises et les autres parties prenantes devrait aussi permettre à l'OMC de tirer profit de leurs connaissances et de leur savoir-faire. La transparence n'est pas une démarche à sens unique dans le cadre de laquelle l'OMC s'efforcerait d'informer, de convaincre et de mener une action éducative. Bon nombre de parties prenantes au système commercial ont leur propre façon de voir et expérience dont on devrait parfois retrouver la marque dans l'institution elle-même. Correctement géré, ce dialogue pourrait transformer les organisations de la société civile, quelle que soit leur nature, en militants actifs du multilatéralisme.

194. Comme le montre l'expérience des 15 dernières années, les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle de chef de file très efficace pour former des petits comités et amener les gouvernements à modifier leurs positions et à renforcer leur engagement à l'égard des règles convenues. Même s'il faut reconnaître que les questions en suspens dans les négociations actuelles du Cycle de Doha sont plus ardues que, par exemple, celles examinées par les conférences de l'ONU, il y a des raisons de croire que ces organisations pourraient jouer un rôle plus utile que cela n'a souvent semblé être le cas, si le dialogue était bien engagé.

195. Enfin, comme certains Membres l'ont de nouveau fait remarquer à l'occasion de débats internes sur la transparence et la participation de la société civile, l'amélioration de la transparence extérieure et du dialogue avec la société civile peuvent aussi servir à ménager aux gouvernements Membres un espace dans le domaine de l'élaboration des politiques nationales, qui leur permettra de surmonter les obstacles intérieurs à une plus grande libéralisation.

196. Il faut évaluer avec soin les incidences administratives et financières d'un programme plus actif de dialogue avec la société civile. La Banque mondiale et les autres organisations intergouvernementales qui ont développé des relations approfondies avec la société civile ont bénéficié d'une aide budgétaire substantielle. La Division des relations extérieures de l'OMC est actuellement chargée des relations avec la société civile ainsi que des relations avec les organisations intergouvernementales et les parlementaires. Ce travail d'information est assuré par un petit nombre de professionnels au sein d'une petite Division. Il n'y a pas de ressources affectées spécifiquement aux activités liées à la société civile en tant que telles, ni dans le budget général de l'OMC, ni dans celui de la Division. Le budget total des voyages de la Division avoisine 25 000 francs suisses par an,

dont l'essentiel est consacré à la représentation de l'OMC aux réunions d'autres organisations intergouvernementales. Concrètement, il s'agit surtout de la représentation aux réunions de l'ONU et de l'OCDE. Le symposium public annuel de l'OMC, manifestation très en vue et qui remporte un grand succès, ainsi que les programmes d'information destinés aux parlementaires et aux ONG, qui ont été lancés en 2002, sont entièrement financés au moyen de fonds extrabudgétaires.

C. QUELQUES RÉSERVES COMPRÉHENSIBLES SUBSISTENT

197. Néanmoins, un certain nombre de mises en garde sont justifiées en l'occurrence. S'il est vrai que de nombreuses organisations non gouvernementales sont bien informées et que bon nombre ont le savoir-faire nécessaire pour agir d'une manière constructive en tant que commentateurs ou conseillers au sujet de questions liées à l'OMC et qu'ils ont intérêt à agir ainsi, il en va autrement pour d'autres. En outre, les compétences et les moyens financiers qui existent ont tendance à être concentrés dans les pays développés. Depuis quelques années, certaines organisations non gouvernementales conseillent activement les gouvernements, notamment dans les pays les plus démunis, sur leurs positions de négociation à l'OMC. Manifestement, cette situation s'explique en partie par les lacunes qui existent malheureusement dans le niveau de l'assistance technique adéquate et indépendante mise à la disposition des gouvernements par les organismes multilatéraux ou par le fait que ces pays ne sont pas eux-mêmes en mesure de mobiliser les compétences nationales disponibles. Elle doit aussi tenir au fait que les organisations non gouvernementales qui œuvrent parfois sur le terrain depuis des dizaines d'années jouissent d'une plus grande crédibilité sur place. Quoiqu'il en soit, cette situation n'est pas idéale, surtout pour les pays concernés dont l'intérêt objectif à long terme doit sûrement consister à développer leurs capacités nationales et leur autonomie de décision.

198. Une autre préoccupation souvent exprimée par certains Membres de l'OMC est qu'un excès de transparence ne ferait qu'ouvrir de nouveaux fronts sur lesquels devraient s'engager des négociateurs commerciaux déjà surchargés. Certains gouvernements sont bien équipés sur le plan national pour composer avec des clientèles variées lorsqu'ils examinent des questions commerciales. Beaucoup d'autres ne le sont pas, et cela est vrai en particulier des pays en développement. La principale obligation d'un Membre de l'OMC consiste à nouer le dialogue avec les autres Membres au niveau gouvernemental. D'aucuns estiment que l'ajout de filières parallèles dans le cadre desquelles, par exemple, il faudrait aussi nouer le dialogue avec des organisations non gouvernementales internationales disposant de gros budgets et d'énormes moyens pourrait être contraignant sans être nécessairement constructif. Toutefois, mis à part la difficulté évidente qu'il y a à faire la part entre ce qui est excessif et ce qui ne l'est pas, les pays en développement doutent du bien-fondé de cet argument. Historiquement, ce ne sont pas les ONG qui ont mis à rude épreuve les capacités de négociation des pays en développement en surchargeant le programme des négociations commerciales. Quoi qu'il en soit, il faut indubitablement s'intéresser à de nouveaux domaines lorsque les enjeux sont réels et aider les pays les plus démunis à faire face aux exigences additionnelles qui viennent grever leur capacité de négociation.

199. Un autre argument avancé contre une plus grande transparence de l'OMC est que, bien souvent, les opposants aux pratiques actuelles - et ceux qui militent en faveur d'un accès plus large - ne sont pas particulièrement justiciables ni transparents eux-mêmes. Si les groupes de la société civile veulent jouir de droits particuliers à l'OMC ou dans leurs relations avec les gouvernements Membres, il importe que leurs intérêts sous-jacents apparaissent clairement.

200. Enfin, il faut tenir compte d'une réalité concrète lorsque l'on examine les aspects négatifs. Les négociations commerciales requièrent une certaine confidentialité. Des négociations entièrement publiques ne produisent pas toujours des résultats significatifs. Pour commencer, les négociations commerciales mettent en jeu des intérêts commerciaux. Les gouvernements ont tout à fait le droit, et même le devoir, de ne pas divulguer ces intérêts. Ce sont eux qui négocient les modalités contractuelles à l'OMC - et qui en sont responsables. La transparence intérieure exige que les gouvernements Membres soient correctement informés, il n'y a aucun doute là-dessus. En revanche, la dynamique des négociations commerciales - du moins au moment où les accords sont sur le point d'être conclus - est par nature sensible. Autrement dit, la transparence extérieure a ses limites. Au-delà, l'OMC ne peut faire son travail et produire des accords commercialement valables qui ouvrent des possibilités nouvelles à ceux qui créent des emplois et investissent dans l'économie mondiale. La société civile aura donc toujours tendance à se sentir exclue de la négociation. L'important, c'est que toutes les parties au débat reconnaissent pleinement ces réalités concrètes lorsqu'elles cherchent à instaurer les normes de transparence nécessaires pour protéger l'intérêt public.

D. UNE PARTICIPATION ACCRUE, QUOIQU'ELLE SOIT LIMITÉE, DES PARLEMENTS

201. Les tensions qui persistent au sujet de la transparence et de la participation de la société civile se manifestent aussi dans le domaine de la participation parlementaire. Il est clair que la surveillance démocratique de l'OMC incombe principalement aux parlements nationaux et que les régimes parlementaires existant à travers le monde sont très différents. Dans certains cas, on pourrait reprocher au pouvoir exécutif de ne pas veiller à obtenir le consentement éclairé du parlement national au sujet des positions de négociation qu'il défend à l'OMC. Toutefois,

les obligations constitutionnelles des différents Membres de l'OMC ou de certains groupes très intégrés tels que l'UE ne peuvent être modifiées ou élaborées qu'au niveau interne et ne peuvent donc être abordées concrètement dans le présent rapport.

202. De nombreuses juridictions se penchent actuellement sur la question de savoir si l'OMC devrait avoir une dimension parlementaire. L'UE, en tout cas son ancien commissaire au commerce extérieur, est favorable à des réunions interparlementaires au niveau de l'OMC. Ailleurs, notamment aux États-Unis et dans les pays en développement en général, on note une opposition. Aux États-Unis, cette opposition tient peut-être en partie au fait que le Congrès joue un rôle plus important que, par exemple, le Parlement européen ou même les parlements des États membres de l'UE lorsqu'il s'agit d'autoriser et de ratifier les modalités des négociations commerciales.

203. Les parlements participent de plus en plus aux activités de l'OMC et un certain mouvement se dessine même en faveur de la création d'une assemblée parlementaire de l'OMC. Des députés du Parlement européen ont présenté, en marge de la Conférence ministérielle de Seattle en 1999, une proposition qui a été adoptée par tous les parlementaires présents. L'examen de cette initiative s'est poursuivi à la Conférence ministérielle de Doha en 2001.

204. Certes, la légitimité est essentielle au développement effectif de l'OMC en tant que force positive dans le monde et les parlements nationaux ont un rôle clé à jouer pour lui conférer cette légitimité. Durant les premières décennies du GATT en particulier, les diplomates et les technocrates des ministères du commerce menaient les négociations essentiellement à huis clos. Les choses ont changé. La légitimité exige, en partie, que les parlements soient associés à l'adoption des positions de négociation des gouvernements et, plus généralement,

à l'élaboration des règles à l'OMC. Les modalités selon lesquelles leur participation sera assurée peuvent varier, mais elles doivent être examinées. En un mot, il faut nouer le dialogue avec les parlements au niveau national, dans l'"enceinte pour les négociations" établie par l'article III:2 de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC.

205. Les arguments en faveur d'une participation encore plus grande des parlementaires dans le cadre d'une assemblée placée sous l'égide de l'OMC ne semblent pas jouir d'un soutien suffisant. En juillet 2002, un groupe de parlementaires qui s'intéressaient de près aux questions relatives à l'OMC et avaient formé un Comité directeur parlementaire³² ont reconnu la "résistance massive des pays en développement" à la création d'une assemblée parlementaire dans le cadre de l'OMC. Plusieurs pays développés partagent cette position. Nous pensons donc que le maximum qui peut être fait dans ce domaine est, premièrement, de favoriser la transparence de la part des gouvernements Membres de l'OMC à l'égard de leurs propres institutions parlementaires et, deuxièmement, de plaider en faveur d'une participation des parlements nationaux qui permette d'établir plus efficacement des liens entre les négociations et les décisions d'une part, et les personnes qu'elles affectent, d'autre part.

E. QUELLE ORIENTATION POUR L'AVENIR?

206. Il est manifestement important que l'OMC réexamine régulièrement la question de ses relations avec les organisations non gouvernementales. Étant donné les contraintes inhérentes à une institution fondée sur des engagements contractuels négociés entre gouvernements, il y a des limites concernant jusqu'où l'Organisation peut encore aller.

207. Certaines idées ont été avancées par les organisations non gouvernementales elles-mêmes. Elles ont proposé un système d'accrédita-

tion pour aider à formaliser les relations avec les organisations de la société civile, comme cela se fait dans certains organismes de l'ONU. Bien que cette idée ait un certain attrait, puisqu'elle offrirait aux ONG responsables l'avantage d'une relation plus étroite avec l'OMC, elle imposerait une charge administrative permanente pour recevoir, trier et évaluer les candidatures. Et surtout, on ne voit pas très bien à quoi pourrait servir l'accréditation. À part la possibilité d'assister aux séances plénières des Réunions ministérielles tous les deux ans, il est peu probable que l'accréditation donnerait le droit d'envoyer directement des observateurs aux réunions de l'OMC. Une approche entièrement différente consisterait à diffuser certaines réunions sur le Web, ce qui ne nécessiterait pas de système d'accréditation.

208. Sachant que les avantages concrets d'une accréditation officielle peuvent être obtenus au moyen d'un système simple d'enregistrement ponctuel aux conférences et autres manifestations, il n'est nullement certain que l'investissement en vaille la peine pour une petite organisation ayant un budget limité. L'accréditation suppose en effet l'existence d'un groupe bien défini ayant une relation à long terme, approche peut-être trop rigide qui risque de rendre l'accès difficile pour les nouveaux venus. Toutefois, si l'Organisation décidait, pour de bonnes raisons, de suivre cette voie, elle pourrait souhaiter étudier certains modèles, comme le système d'accréditation du Conseil économique et social. Quoi qu'il en soit, nous établissons une distinction entre les systèmes d'accréditation officiels et la nécessité pour le Secrétariat de prendre des décisions au sujet des organisations avec lesquelles il aura des relations régulières ou ponctuelles (voir ci-après nos recommandations concernant des lignes directrices à l'intention du Secrétariat).

209. En faisant un pas de plus, on arrive à la question de la participation directe au processus décisionnel des organisations inter-

³² Cet organe est issu d'une série de conférences parlementaires sur l'OMC organisées par l'Union interparlementaire et le Parlement européen.

gouvernementales, en l'occurrence l'OMC. Cette question se pose couramment dans le système des Nations Unies. Bien que les États membres de l'ONU reconnaissent généralement aujourd'hui les avantages substantiels et avérés d'une participation des ONG au débat intergouvernemental sur des questions mondiales, des préoccupations subsistent en ce qui concerne la légitimité, la "représentativité", la responsabilité et la politique de ces organisations. Il y a aussi un sérieux déséquilibre entre les ONG des pays développés et celles des pays en développement quant aux moyens dont elles disposent.

210. De nombreux gouvernements, mais certainement pas tous, estiment que la participation directe des organisations non gouvernementales à la prise de décisions est incompatible avec le caractère des organisations intergouvernementales. Les préoccupations de ce type sont plus vives pour une organisation comme l'OMC, dans laquelle les gouvernements doivent prendre des décisions déterminantes qui affectent leurs citoyens. Ces mêmes gouvernements doivent mettre en œuvre les décisions en question et rendre des comptes chez eux au sujet de leurs actions à Genève.

F. UN CADRE POUR LES RELATIONS DE L'OMC AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

211. **L'OMC a déjà beaucoup progressé depuis quelques années tant dans le domaine de la transparence extérieure que de la transparence intérieure.** Ceux qui préfèrent penser qu'elle reste une institution fermée ne changeront sans doute jamais d'avis, quelles que soient les actions entreprises. **Néanmoins, ce serait une erreur de ne pas se pencher périodiquement sur la question de la transparence et de ne pas se demander de temps en temps s'il existe des lacunes qui pourraient être utilement comblées.**

212. **Un cadre pour le réexamen des relations de l'OMC avec les organisations non gouvernementales ainsi qu'avec le grand public pourrait raisonnablement reposer sur les principes généraux suivants:**

- **Il faut continuer de reconnaître que c'est avant tout aux Membres eux-mêmes qu'il incombe de nouer le dialogue avec la société civile sur des questions de politique commerciale.** Même si les relations entre l'OMC et la société civile ont leur intégrité et leur dynamique propres, elles sont inextricablement liées aux relations entre les gouvernements et la société civile au niveau national.
- **Les Membres devraient donc élaborer un ensemble d'objectifs clairs concernant les relations du Secrétariat de l'OMC avec la société civile et le grand public.** Dans le cadre général de ces objectifs, les Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales adoptées par le Conseil général en 1996 devraient être précisées afin de guider les fonctionnaires du Secrétariat dans leurs consultations et leur dialogue avec la société civile et le public. Il faudrait donner des indications sur les critères à appliquer pour sélectionner les organisations de la société civile avec lesquelles le Secrétariat pourrait développer des relations plus systématiques et plus approfondies. **Un de ces critères serait naturellement la compétence en matière de politique commerciale, mais ce ne serait pas le seul. Il ne faudrait pas non plus constituer un seul ensemble d'organisations en excluant définitivement toutes les autres. Nous soulignons en particulier qu'il faut que le Secrétariat collabore avec les ONG des pays pauvres** qui cherchent à acquérir un savoir-faire en matière de commerce dans les domaines de leur choix.
- **Il est évident que le Secrétariat ne devrait pas être tenu de nouer sérieusement le dialogue avec des groupes dont l'objectif exprès est d'affaiblir ou de détruire l'OMC dans sa forme actuelle.** Le dialogue doit être constructif de part et d'autre et, compte tenu du savoir-faire des organisations non gouvernementales dans certains domaines, il doit être mutuellement bénéfique.

- **Il faudrait faire un effort particulier pour aider les organisations locales de la société civile qui s'intéressent résolument aux questions commerciales dans les pays les moins avancés, notamment en Afrique.** Cela pourrait se faire en collaboration avec les organisations et les groupes de réflexion à vocation continentale ou régionale.
- **Il est évident qu'il faudrait accroître les moyens administratifs et financiers du**

Secrétariat de l'OMC pour soutenir un effort renouvelé destiné à améliorer la transparence de l'Organisation vis-à-vis de la société civile. Toutefois, le Directeur général devrait aussi se pencher sur la question de savoir si la meilleure façon de procéder consiste à renforcer la Division des relations extérieures ou à renforcer et à mieux coordonner les relations et les activités de l'ensemble du Secrétariat avec les organisations non gouvernementales.



CHAPITRE VI

Le système de règlement des différends de l'OMC

213. Les procédures de règlement des différends de l'OMC en place - dont l'élaboration a demandé beaucoup de patience, un esprit novateur et des efforts intenses au cours du Cycle d'Uruguay - forcent l'admiration et constituent un pas en avant très important et positif pour le système général de la diplomatie commerciale internationale fondée sur des règles. À bien des égards, le système a déjà permis de réaliser beaucoup de choses et il apporte une partie des attributs nécessaires que sont "la sécurité et la prévisibilité" dont les négociants et les autres participants sur le marché ont besoin et qu'impose l'article 3 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (Mémorandum d'accord).

214. Dans le même temps, il se peut que le système de règlement des différends de l'OMC se trouve à un stade crucial, et peut-être un peu délicat, de sa brève existence. Dans notre évaluation et nos recommandations concernant le système de règlement des différends de l'OMC, nous sommes fortement motivés par plusieurs principes généraux. Premièrement, s'il y a des raisons de critiquer le système et de vouloir le réformer, ses pratiques et ses résultats sont dans l'ensemble très satisfaisants. Deuxièmement, lorsqu'on évalue les idées de réforme ou d'amélioration, le principe le plus important est de "ne pas faire de mal". Il faut faire preuve de prudence et avoir de l'expérience avant de procéder à des changements radicaux.

A. DONNER AU SYSTÈME UNE EFFICIENCE ET UNE EFFICACITÉ ACCRUES

215. Pour ce qui est du règlement des différends, le GATT ne comptait que trois brefs paragraphes de texte de traité, en partie parce que l'on pensait que l'important chapitre consacré aux différends dans la charte instituant l'Organisation internationale du commerce (OIC) constituerait le cadre pour les institutions requises pour régler les différends. Pendant les premières années du GATT, il y a eu des dis-

cussions sur le point de savoir si les dispositions pertinentes du GATT avaient uniquement pour objet de favoriser la résolution des différends par la voie de négociations diplomatiques. Cependant, par essais successifs et grâce à l'expérience acquise, le système s'est progressivement transformé au fil des décennies en une procédure de règlement des différends assez perfectionnée.

216. Au début des années 80, les procédures du GATT ont commencé à être considérées comme un modèle, et de nouveaux groupes d'intérêts les ont jugées intéressantes pour réaliser leurs objectifs. Dans les domaines des services et de la propriété intellectuelle, les groupes désireux de conclure de nouveaux accords multilatéraux dans le cadre des négociations du Cycle d'Uruguay lancées par le GATT étaient au moins en partie motivés par les procédures de règlement des différends et leur relatif succès pour ce qui était d'améliorer le respect des règles conventionnelles.

217. Mais le système de règlement des différends souffrait de "défauts de jeunesse". En particulier, à cause de la règle du consensus pour la prise de décisions qui s'était mise en place après des décennies de pratique, les étapes essentielles de la procédure de règlement des différends étaient toujours menacées par un seul "vote contre" d'un défendeur dans une affaire. Ces étapes comprenaient, pour l'essentiel, l'établissement d'un groupe spécial après la demande présentée par un plaignant et l'"adoption" du rapport d'un groupe spécial. Un défendeur qui souhaitait éviter une procédure de groupe spécial, ou qui avait "perdu" devant le groupe spécial, pouvait empêcher tout effet juridique. De même, il y avait plusieurs façons pour un gouvernement de faire obstruction aux procédures de règlement des différends, y compris en rendant difficile le choix des membres d'un groupe spécial. Au début des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay en 1986, il était clair qu'il fallait faire quelque chose pour remédier à ces lacunes.

218. C'est pour cette raison que les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont conçu l'actuel Mémoire d'accord. Ils sont convenus de procéder à des réformes en profondeur, tout en conservant autant que possible les éléments essentiels de la procédure du GATT. Le Mémoire d'accord prévoit des délais stricts et une procédure de repli qui permet au Directeur général de l'OMC de désigner les membres d'un groupe spécial si aucun accord n'intervient dans un délai raisonnable. Il a éliminé le risque que la création d'un groupe spécial ne soit bloquée. De plus, et c'est la chose plus importante, il a établi une procédure de "consensus inverse" pour l'adoption du rapport d'un groupe spécial. Cela signifie que l'adoption est automatique sauf s'il y a "consensus" contre l'adoption. Les parties perdantes ne pouvaient plus bloquer toutes seules l'adoption de rapports. On pense en général que pratiquement chaque rapport final de l'OMC en matière de règlement des différends sera adopté.

219. L'élément équilibrant du Mémoire d'accord a été la création d'un droit d'appel qui peut être exercé par toute partie à un différend après que le rapport du groupe spécial de premier niveau a été finalisé et avant qu'il ne soit adopté. Pour examiner les appels, le Mémoire d'accord a établi un Organe d'appel composé de sept personnes opérant à temps partiel. À partir de ces sept personnes, une "section" de trois est chargée de chaque appel. Une procédure collégiale est ainsi mise en place, les sept membres de l'Organe d'appel discutant de chaque affaire. Le rapport final de l'Organe d'appel va ensuite à l'Organe de règlement des différends (ORD), qui l'adopte automatiquement par le biais du "processus de consensus inverse".

220. Un autre élément de l'équilibre politique qui a permis d'instaurer ce degré élevé d'automatisme dans les procédures de règlement des différends de l'OMC est que tous les Membres de l'Organisation ont accepté de s'abstenir de

rendre eux-mêmes des jugements unilatéraux contraignants sur le point de savoir si les autres parties ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations et de donner suite à ces jugements. Cette modération est essentielle pour que le système commercial multilatéral puisse faire en sorte que ce soit la force du droit et de la procédure et non la puissance économique qui détermine le traitement des problèmes commerciaux.

B. JUSQU'ICI LE SYSTÈME A BIEN FONCTIONNÉ

221. On s'accorde généralement à penser que le fonctionnement du système de règlement des différends de l'OMC est une réussite remarquable. Au 17 décembre 2004, les Membres de l'OMC avaient déposé 314 plaintes au total. Ce chiffre est plusieurs fois supérieur au nombre moyen de plaintes déposées du temps du GATT. Il est évident que les Membres jugent utile d'utiliser le nouveau système pour améliorer leur diplomatie commerciale et obtenir dans un délai raisonnable des réponses valables à des problèmes commerciaux concrets.

222. Un des aspects intéressants de cette question est qu'un nombre beaucoup plus important de pays en développement ont été associés à des plaintes que dans le cadre du système de règlement des différends du GATT. Bien entendu, les principales puissances commerciales continuent d'agir en tant que plaignants ou défendeurs dans un très grand nombre d'affaires. Étant donné qu'elles commercent de façon importante avec un nombre encore plus grand de marchés, il pourrait difficilement en être autrement. Cependant, les pays en développement - et même certains des plus pauvres (lorsqu'ils bénéficient de l'aide juridique qui leur est maintenant offerte) - s'attaquent de plus en plus aux puissants. Et c'est bien.

223. Un autre point intéressant est que moins de la moitié des plaintes donne effectivement

lieu à une procédure de groupe spécial. Les affaires restantes comprennent certainement un certain nombre de plaintes qui sont réglées, mais aussi des plaintes qui sont simplement abandonnées ou autrement liquidées. Le système de règlement des différends formel a toujours eu pour objet d'encourager les règlements négociés "à l'amiable". Dans le même temps, il s'agit d'"un processus d'apprentissage" pour les pays participants. Quelquefois les parties paraissent être en mesure de prédire, à partir de la jurisprudence déjà importante de l'OMC, quel sera le résultat probable, et cela peut permettre de régler des affaires.

224. Jusqu'ici, 81 affaires au total ont donné lieu à des rapports qui ont été adoptés. Il a été fait appel de 56 de ces rapports; ainsi, il y a eu aussi bien des rapports de l'Organe d'appel adoptés que des parties de rapports de groupes spéciaux de premier niveau qui n'ont pas fait l'objet d'un appel ou qui ont été confirmées en appel. Il s'ensuit 25 rapports de groupes spéciaux de premier niveau qui n'ont pas fait l'objet d'un appel et qui ont été adoptés, ce qui représente 31 pour cent du total. Au début, il y avait appel pour presque chaque affaire alors que maintenant davantage de procédures sont achevées sans qu'il y ait appel. Une fois encore, cela donne à penser que la jurisprudence de l'OMC a instauré une certaine prévisibilité. Cela peut permettre aux gouvernements de savoir quelles seraient les chances en appel et de ne pas se lancer dans cette activité coûteuse si leurs chances ne sont pas très grandes ou que la question n'est pas très importante pour eux.

225. Les 81 affaires pour lesquelles les rapports ont été adoptés et les rapports qui attendent d'être adoptés représentent plus de 27 000 pages de jurisprudence. De l'avis de nombreux observateurs impartiaux (dont les opinions ne sont pas limitées par des rôles de défense d'intérêts particuliers) cette jurisprudence est extraordinairement riche et détaillée pour un organe qui n'existe que depuis dix ans. Il ne fait

aucun doute que cette jurisprudence aura sur le droit international général un effet dépassant les limites du système de l'OMC. En outre, elle permet d'éclairer certaines grandes questions en rapport avec les obligations conventionnelles de l'OMC et d'établir une certaine stabilité des règles en levant les ambiguïtés, grâce à des avis crédibles et dûment motivés.

C. LA JURISPRUDENCE DE L'OMC REPRÉSENTE UNE IMPORTANTE INNOVATION

226. La jurisprudence de l'OMC en matière de règlement des différends a donné des enseignements précieux sur des dizaines de questions de droit particulières, dont certaines méritent d'être résumées ici. Elles ont été choisies pour montrer comment fonctionne le système de règlement des différends et comment les groupes spéciaux et l'Organe d'appel abordent des points très complexes et délicats du droit international; elles ne donnent par conséquent pas une image complète de l'ensemble de la jurisprudence.

Critère d'examen et déférence

227. Au cœur de la jurisprudence on trouve souvent la délicate question de savoir dans quelle mesure il faut prévoir, dans les procédures internationales de l'OMC, une déférence à l'égard des décisions des gouvernements des Membres, question qui concerne certainement les problèmes de "souveraineté" examinés dans le chapitre III. Ces décisions nationales font souvent intervenir l'idée qu'a un gouvernement de la façon de lever les ambiguïtés ou de combler les lacunes que comporte inévitablement un vaste traité multilatéral négocié par plus de 100 Membres. La question de la déférence se pose de plusieurs manières, dont une concerne ce que l'on appelle le "critère d'examen".

228. À l'exception de l'Accord antidumping, le texte conventionnel de l'Accord du Cycle d'Uruguay ne fait pas explicitement l'objet d'un

critère d'examen fondé sur le principe de déférence. Il n'y a pas de libellé très explicite prévoyant une approche du système de règlement des différends de l'OMC fondée sur le critère de la preuve pour ce qui est des décisions des Membres. Cependant, l'Organe d'appel s'est beaucoup fondé sur l'article 11 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, qui dispose qu'un groupe spécial doit procéder "à une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions ...".

229. L'Organe d'appel a adopté un point de vue similaire concernant la base d'examen des appels, quelquefois en se fondant sur d'autres dispositions du Mémoire d'accord.³³ Mais il est aussi reconnu que le libellé de l'article 3 du Mémoire d'accord peut suggérer une approche davantage fondée sur le principe de déférence lorsqu'il indique ce qui suit: "les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés". Le libellé du texte du Cycle d'Uruguay concernant les mesures antidumping contient une référence plus explicite à un critère d'examen applicable à ce seul texte, et on fait valoir que ce critère exige une plus grande déférence à l'égard des décisions des Membres. Ces questions sont très controversées, et il n'appartient pas au Conseil consultatif de donner un avis juridique à leur sujet, si ce n'est pour noter qu'il y a des arguments valables de part et d'autre. Plus loin, nous nous intéressons à quelques suggestions tendant à renforcer le rôle de l'Organe de règlement des différends en ce qui concerne les affaires futures qui soulèvent des questions donnant lieu à controverse.

230. À part ces références au Mémoire d'accord, l'Organe d'appel, dès le début, a indiqué dans des déclarations figurant dans ces rapports qu'il était parfaitement conscient de la nécessité d'observer une déférence à l'égard des Membres.³⁴

L'importance du précédent

231. Il est généralement admis que le type de précédent le plus strict, tel qu'il est utilisé dans de nombreuses juridictions de common law,³⁵ n'est pas applicable dans les procédures internationales: en fait, il n'est pas applicable dans la plupart des systèmes juridiques du monde. Cependant, il est tout à fait évident qu'un certain degré de "précédent" guide les procédures de règlement des différends de l'OMC (de même que les procédures de la plupart des autres tribunaux internationaux). Le fait de se fonder sur des affaires antérieures, bien que ce ne soit pas toujours déterminant et certainement pas totalement contraignant pour les affaires ultérieures soumises à des groupes spéciaux, confère néanmoins une certaine cohérence, ce qui, à son tour, accroît la prévisibilité de l'ensemble du système. C'est ce que préconise le Mémoire d'accord, lorsqu'il insiste sur l'objectif consistant à assurer "la sécurité et la prévisibilité". En outre, l'Accord instituant l'OMC dispose que l'Organisation "sera guidée par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles des parties contractantes du GATT de 1947 ...".³⁶ Cet aspect "guide" est extrêmement important et représente le souhait, de la part des rédacteurs du texte du Cycle d'Uruguay, de continuer de suivre les pratiques générales et la jurisprudence de l'organisation précédente, le GATT, c'est-à-dire d'utiliser l'"acquis" du GATT.

³³ Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends "ci-après dénommé le Mémoire d'accord", Annexe 2 de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, 15 avril 1994, article 17:6.

³⁴ À titre d'exemples, on peut citer les affaires suivantes: "Japon - Taxes sur les boissons alcooliques", WT/DS8, 10 et 11/AB/R, 4 octobre 1996, page 36: "Les règles ne sont pas rigides ou inflexibles au point d'interdire tout jugement motivé face aux flux et reflux incessants et toujours changeants de faits réels concernant des affaires réelles dans le monde réel"; et "CE - Mesures visant les animaux vivants et les viandes (hormones)", WT/DS26 et 48/AB/R, 16 janvier 1998, paragraphe 165: "Nous ne pouvons pas supposer à la légère que des États souverains ont eu l'intention de s'imposer à eux-mêmes une obligation plus lourde les forçant à se conformer à ces normes, directives et recommandations ou à les respecter, plutôt qu'une obligation moins contraignante. Pour étayer une telle hypothèse et justifier une interprétation aussi large, il faudrait que le libellé du traité soit beaucoup plus précis et contraignant que celui que l'on trouve à l'article 3 de l'Accord SPS".

³⁵ C'est ce qu'on désigne généralement sous le nom de *stare decisis*.

³⁶ Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, article 16:1.

232. Quel que soit le texte contenu dans la jurisprudence actuelle de l'OMC que l'on consulte, on peut y déceler le recours méticuleux aux précédents par l'Organe d'appel et les groupes spéciaux de premier niveau, y compris les précédents établis par les rapports des groupes spéciaux du GATT.³⁷ Le concept de précédent utilisé dans la jurisprudence de l'OMC est donc extrêmement important pour la réalisation des objectifs des procédures de règlement des différends de l'OMC que sont la sécurité et la prévisibilité.

Droit international général et jurisprudence de l'OMC

233. Depuis la toute première affaire, l'Organe d'appel dit très clairement que l'OMC fait partie du cadre juridique international général régissant les affaires du monde. Il fait observer qu'il est tenu, lorsqu'il interprète le texte de l'Accord sur l'OMC issu du Cycle d'Uruguay, de suivre les règles coutumières du droit international public général concernant l'interprétation des traités. L'Organe d'appel indique que ces règles coutumières sont bien exprimées dans le texte de la Convention de Vienne sur le droit des traités, même si la Convention elle-même n'a pas été ratifiée par tous les Membres de l'OMC.

234. Il y a cependant une certaine controverse au sujet du point de savoir dans quelle mesure le droit international général devrait être utilisé dans la jurisprudence et les déterminations du système de règlement des différends de l'OMC. À l'évidence, il semble que le droit international sera pertinent, mais qu'il est aussi risqué de pousser cette pertinence trop loin. On peut faire valoir, par exemple, que des normes particulières, notamment dans les procédures de "recours" prévues dans le Mémoire d'accord (articles 21 et 22) établissent des normes juridiques spéciales (parfois appelées *lex specialis* en droit), qui "l'emporteraient" sur le droit international coutumier. Là encore, il est possible que certains de ces concepts soient

affinés à mesure que la jurisprudence se développera.

235. Les règles coutumières d'interprétation du droit international peuvent elles-mêmes parfois être mises en question lorsqu'elles sont appliquées dans le contexte des obligations économiques très détaillées et complexes de l'OMC. De nombreuses techniques différentes peuvent être utilisées pour interpréter un traité, et l'Organe d'appel a utilisé beaucoup des règles qui sont nécessaires.

Le rôle des politiques autres que commerciales dans les affaires soumises à l'OMC

236. D'une manière générale, le système de règlement des différends de l'OMC exige que les affaires soient centrées sur les textes de l'OMC issus du Cycle d'Uruguay et sur la jurisprudence du GATT et de l'OMC. Cependant, il est arrivé que l'Organe d'appel doive faire face à de puissants arguments voulant que son interprétation ne consiste pas entièrement à embellir les politiques commerciales, mais au contraire à évaluer ces politiques dans certaines situations par rapport à d'autres types de politiques, comme la protection de l'environnement. C'est là un domaine où la jurisprudence devra être encore développée.³⁸

D. LE NOUVEAU PROBLÈME DE LA MISE EN CONFORMITÉ – COMPENSATION MONÉTAIRE POUR LES PLUS PAUVRES?

237. Au cours des dernières années, à mesure que de plus en plus d'affaires de règlement des différends arrivaient au stade de rapports adoptés, l'attention s'est naturellement tournée vers les procédures pouvant être déclenchées à la fin du processus, en particulier celles qui concernent les mesures destinées à favoriser l'"exécution" ou la "mise en conformité". Ces procédures relativement nouvelles (qui ne figuraient pas dans les textes conventionnels ni dans les Mémoires d'accord du GATT)

³⁷ Un récent rapport de groupe spécial de premier niveau contient plus de 5 800 notes de bas de page, dont la plupart renvoient à des affaires antérieures, et le rapport comprend une liste de 54 affaires citées et sur lesquelles le Groupe spécial s'est fondé. Voir "États-Unis - Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de certains produits en acier", WT/DS248/R, WT/DS248/AB/R, rapport adopté le 10 décembre 2003.

³⁸ Un des examens les plus détaillés de ce problème a été fait dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire "Crevettes-Tortues: États-Unis - Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes", rapport de l'Organe d'appel, document de l'OMC WT/DS58/AB/R (adopté le 6 novembre 1998).

ménagent aux gouvernements un délai raisonnable pour mettre en œuvre les rapports adoptés de l'Organe d'appel ou de groupes spéciaux. Il y a une disposition permettant de déterminer par arbitrage le délai standard, et il y a aussi dans le Mémoire d'accord une disposition prévoyant que les "parties gagnantes" peuvent prétendre que la "partie perdante" a satisfait aux exigences du groupe spécial dont le rapport a été adopté.³⁹

238. Si une partie ne s'acquitte toujours pas de ses obligations, le Mémoire d'accord prévoit que les parties gagnantes peuvent demander des "mesures compensatoires". En vertu des règles du GATT et maintenant de celles de l'OMC, les mesures compensatoires ne prennent normalement pas la forme de versements monétaires ("chèques envoyés par courrier"). En fait, il s'agit généralement de l'application par la partie appelée à remédier au non-respect de ses obligations dans le cadre de l'OMC de mesures prévoyant un accès au marché additionnel. (La notion de versements monétaires est examinée ci-après.) S'il n'y a pas accord au sujet d'une telle compensation au moyen d'un accès aux marchés accru, les parties gagnantes peuvent prendre des mesures qui auraient pour effet de suspendre des obligations à l'égard de la partie perdante; c'est ce qu'on appelle parfois familièrement la "rétorsion".

239. Nous avons maintenant une grande quantité d'"activités après jugement" au titre des mesures pertinentes du Mémoire d'accord.⁴⁰ Les problèmes que posent le texte du traité et les pratiques correspondantes deviennent plus apparents. Les différentes parties du texte du Mémoire d'accord lui-même ne sont pas tout à fait cohérentes entre elles, ce qui amène à penser qu'il faut faire quelque chose au sujet de la "chronologie"; autrement dit, il faut voir si la mise en cause du point de savoir si la suite donnée par la partie perdante est appropriée peut être compatible avec les dispositions permettant à la partie gagnante de prendre des

contre-mesures. Il est certain que ce problème mérite d'être étudié, même s'il a été en partie résolu grâce à la pratique des parties au différend consistant à se mettre d'accord sur la chronologie à adopter pour leur propre affaire. Certains observateurs attentifs pensent que, en laissant aux parties au différend le soin de se mettre d'accord, on court le risque de voir que, dans certaines affaires difficiles, un tel accord ne soit pas trouvé. La plupart des observateurs estiment que l'on sait généralement quels sont les changements à apporter au Mémoire d'accord pour résoudre le problème de la chronologie mais que, parce que les modifications du Mémoire d'accord doivent être approuvées par consensus, il est très difficile de régler le problème.⁴¹

240. Comme il est indiqué ci-dessus, lorsqu'il n'y a pas de mise en conformité et pas d'accord au sujet de mesures compensatoires, il peut être fait recours à des mesures temporaires sous la forme d'une "suspension d'obligations" ou à ce que certains appellent "rétorsion". Le problème est que la rétorsion va à l'encontre de l'objectif qui sous-tend l'ensemble du système de l'OMC - promouvoir le commerce international et non le restreindre. Il est inquiétant de voir qu'il peut être recouru assez facilement, et même avec une certaine nonchalance, à de telles mesures commerciales dommageables. Il est aussi préoccupant, en particulier, que certains pays, y compris quelques-uns des principaux partenaires commerciaux, comme les États-Unis et l'UE, se montrent récalcitrants et ne prennent pas les mesures qui leur permettraient de satisfaire à leurs obligations d'une manière effective et au moment voulu.

241. Certains disent même qu'un Membre de l'OMC qui se trouve en situation de perdant dans le système de règlement des différends de l'OMC peut choisir librement s'il va effectivement mettre en œuvre les obligations énoncées dans le rapport de l'Organe d'appel ou du groupe spécial qui a été adopté; sinon,

³⁹ Articles 21 et 22 du Mémoire d'accord.

⁴⁰ Au 17 septembre 2004, il y avait eu 15 renvois à un groupe spécial de la mise en conformité établi au titre de l'article 21:5 du Mémoire d'accord.

⁴¹ Au 17 septembre 2004, il y avait eu 12 affaires dans lesquelles était intervenu un accord concernant la chronologie. Par exemple, États-Unis - Crevettes, WT/DS58/16; États-Unis - FSC, WT/DS108/12; et CE - Linge de lit, WT/DS141/11.

il lui suffit d'accorder une compensation ou de subir des mesures de rétorsion. C'est faux. Il y a une obligation fondamentale qui, même si elle ne ressort pas tout à fait clairement du texte du Mémoire d'accord, peut être décelée si on analyse soigneusement l'ensemble du Mémoire d'accord et quelques dizaines de dispositions conventionnelles et qui impose de prendre des mesures pour rendre les activités gouvernementales mises en cause compatibles avec les règles de l'OMC.⁴²

242. Permettre aux gouvernements de "racheter" leurs obligations en accordant une "compensation" ou en s'exposant à la "suspension d'obligations" crée aussi d'importantes différences de traitement dans le système. Cela favorise les pays riches et puissants qui peuvent se permettre de tels "rachats" tout en continuant d'appliquer des mesures qui mettent à mal et faussent le commerce d'une manière incompatible avec les règles du système. Et cela ne peut que réduire la mesure dans laquelle les entreprises, celles qui font du commerce et celles qui investissent, peuvent se fonder sur les règles pour assurer la prévisibilité du marché.

243. Pour les Membres pauvres de l'OMC, en particulier les pays les moins avancés qui participent de façon limitée au commerce mondial, ces "rachats" peuvent ôter tout intérêt au recours au système de règlement des différends. Ces pays ne peuvent normalement pas utiliser efficacement l'arme de la rétorsion sans se nuire à eux-mêmes et compromettre la réalisation des objectifs de la libéralisation des échanges. **Une solution qui a été proposée est de permettre l'octroi d'une compensation monétaire par la partie tenue de se conformer au rapport concernant le règlement d'un différend, au lieu de mesures compensatoires en matière d'accès au marché de la part de la partie au différend lésée et ayant obtenu gain de cause. Il pourrait être utile de faire des expériences dans ce domaine, tout en faisant bien attention à ce que la compensation monétaire ne soit qu'une solution de repli temporaire en attendant le plein**

respect des obligations; sinon, il y aurait des problèmes de "rachat". En outre, dans certains cas la compensation monétaire crée d'énormes problèmes d'"évaluation" et peut ne pas prendre en compte les droits des tierces parties, et empêcher la réalisation des objectifs de sécurité et de prévisibilité d'un système fondée sur des règles pour les activités futures de ceux qui opèrent sur le marché. Dans l'"évaluation", il faudrait tenir compte non seulement des pertes effectives, mais aussi des gains potentiels qui sont annulés ou compromis.

244. Des propositions ont été faites selon lesquelles, dans certaines circonstances, les parties perdantes devraient rembourser les frais de procédure d'un plaignant ayant eu gain de cause. Cette proposition présente aussi un certain intérêt, mais il faut l'examiner attentivement pour éviter que les pays pauvres n'aient à supporter des charges, qui pourraient les empêcher d'avoir accès aux procédures de règlement des différends dans des affaires qui, bien que cela ne soit pas clair, font intervenir un argument raisonnable concernant une ambiguïté troublante dans les textes conventionnels.

245. Il est bien entendu possible que la mise en conformité effective ne dépende pas tant des mesures correctives spécifiques - y compris la rétorsion ou la compensation - prévues dans le Mémoire d'accord, que des attitudes générales des Membres de l'OMC, en particulier les plus importants et les plus puissants d'entre eux. Ces attitudes reflètent la volonté - ou l'absence de volonté - de défendre la crédibilité et le fonctionnement équitable du système de règlement des différends. Ainsi, il est extrêmement important que les principaux protagonistes aient pour politique de se conformer aux obligations mentionnées dans les rapports de groupes spéciaux de l'OMC ou de l'Organe d'appel dans les actions engagées contre eux. Il est important pour le système de conserver le soutien politique et la confiance de tous les Membres de l'OMC, et que toutes les parties prenantes le considèrent comme équitable et

⁴² Voir, par exemple, John. H. Jackson, "Editorial comment: International Law Status of WTO Dispute Settlement Reports: Obligation to Comply or Option to 'Buy Out'?" *American Journal of International Law* 98 (janvier 2004): pages 109 à 125.

parfaitement impartial. Il convient de noter que, pour certains pays, on peut parler de mise en conformité normale et satisfaisante lorsque le gouvernement peut agir sans devoir faire adopter un texte législatif par le parlement; mais la mise en conformité est parfois retardée ou difficile lorsqu'un texte législatif est nécessaire. Cela donne à penser que les gouvernements qui se heurtent à ce problème doivent sérieusement envisager des changements institutionnels pour ce qui est du rapport entre l'exécutif et le législatif pour éviter le risque de compromettre la mise en conformité de bonne foi.

E. CRITIQUES DE LA JURISPRUDENCE DE L'OMC

246. Il n'est pas toujours manifeste que certains de ceux qui critiquent avec le plus de véhémence la jurisprudence de l'OMC, dont beaucoup défendent des intérêts particuliers, œuvrent dans l'intérêt du système de l'OMC dans son ensemble. Quoi qu'il en soit, les critiques doivent être examinées et comprises et, dans certains cas, il peut être utile d'en tenir compte.

247. Comme il est dit plus haut, un des domaines qui a été la cible des critiques est le degré de déférence prévu dans le système de règlement des différends de l'OMC à l'égard des décisions des Membres. D'après une autre critique, il n'appartient pas au système de règlement des différends de combler les écarts. Ce point de vue est lui-même critiquable puisque chaque institution juridique doit au moins dans une certaine mesure combler les écarts dans ses efforts pour lever les ambiguïtés. Par ailleurs, on peut raisonnablement faire valoir que les obligations dans le cadre de l'OMC devraient généralement être le produit de négociations entre les Membres, et non de procédures juridiques. Ces dernières années, les Membres n'ont négocié que très peu de résultats; on espère sincèrement que le Cycle de Doha permettra finalement de corriger le déséquilibre entre l'élaboration de lois et toute tendance à faire respecter la loi de façon créative au moyen du

système de règlement des différends. De même, améliorer les divers processus de prise de décisions de l'OMC pour éviter ce qui semble parfois être des situations de blocage ou une autre impossibilité d'agir (quelquefois imputée à la règle du consensus), réduirait considérablement l'intérêt à soumettre des affaires au système de règlement des différends, plutôt que d'arriver à des solutions convenues par la voie diplomatique.

248. D'après une autre critique, le système de règlement des différends manque d'objectivité, préférant les approches "commerce pro-libéral" à d'autres solutions, même lorsque certains objectifs nationaux importants sont en jeu. Dans de tels cas, les critiques diraient qu'il doit y avoir davantage d'équilibre. De fait, cette critique est peut-être valable, mais il faut soigneusement l'évaluer dans un contexte qui ne soit pas trop influencé par la défense d'intérêts particuliers.

249. Un domaine d'action dans la jurisprudence qui a suscité beaucoup de critiques est celui des "mesures correctives commerciales". Il faut généralement entendre par là les accords concernant l'antidumping, les droits compensateurs et les subventions, ainsi que les sauvegardes. Un nombre assez important d'affaires de ce type (approximativement 53 pour cent des différends) ont été réglées, au cours des quatre ou cinq dernières années. Il n'est guère surprenant que c'est ce domaine de la politique commerciale qui engendre le plus de tensions et de controverses dans la jurisprudence de l'OMC, puisqu'il fait souvent intervenir des décisions nationales destinées à aider les intérêts de groupes qui ont une certaine importance pour les gouvernements. Les mesures de sauvegarde, par exemple, ont généralement pour objet d'atténuer la rigueur de politiques commerciales libérales et d'établir une exception donnant aux intérêts nationaux qui constatent que les importations augmentent et causent un dommage important un certain temps pour s'adapter à la situation. En général,

les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont préconisé des prescriptions procédurales rigoureuses pour le recours à ces mesures correctives commerciales, afin d'empêcher qu'elles ne soient utilisées à des fins protectionnistes ou purement politiques. Cependant, il convient d'étudier la possibilité d'établir un équilibre entre cette rigueur et les objectifs généraux de la mesure corrective commerciale (surtout dans le cas des mesures de sauvegarde).

250. L'ORD pourrait peut-être jouer un rôle plus constructif que par le passé pour ce qui est des critiques de la jurisprudence. Il est important qu'il ne prenne aucune mesure qui donnerait une dimension politique ou diplomatique aux résultats d'une affaire de règlement des différends particulière. Cela pourrait compromettre sérieusement la crédibilité et la rigueur du système, ainsi que l'intense argumentation qui s'y déroule. En outre, une partie des discussions de l'ORD au sujet d'un rapport qui lui est soumis pour adoption tend à être une répétition des positions défendues, l'une ou l'autre des parties faisant part de sa déception concernant des questions qu'elle défendait et qui n'ont pas été admises.

251. **Une approche plus constructive pourrait consister à choisir occasionnellement des constatations particulières qui feraient l'objet d'une analyse approfondie par un groupe d'experts spécial raisonnablement impartial désigné par l'ORD, afin d'avoir un rapport équilibré contenant des critiques constructives pour l'information du système de l'OMC, y compris l'Organe d'appel et les groupes spéciaux.** Un tel rapport pourrait être présenté à l'ORD pour information, voire adopté par lui. Dans les cas extrêmes, le rapport pourrait peut-être aller jusqu'à recommander que l'ORD et le Conseil général prennent des mesures au titre de l'article IX de l'Accord instituant l'OMC, en vue d'une "interprétation définitive" du texte du traité.

252. Même un rapport présenté ou adopté pour information uniquement pourrait avoir une incidence importante sur le raisonnement des membres de l'Organe d'appel et des groupes spéciaux dans les affaires futures. Toutefois, il importerait qu'il n'y ait pas d'effet sur l'affaire à l'examen, pour les raisons qui seront mentionnées dans la section suivante.

F. PROPOSITIONS DE RÉFORME PRÉSENTÉES DEPUIS MARRAKECH

253. À la réunion ministérielle du Cycle d'Uruguay tenue à Marrakech, il a été décidé de réexaminer le système de règlement des différends dans les quatre ans suivant sa création. Ces dernières années, plusieurs centaines de propositions de réforme ont été présentées. Beaucoup de temps a été consacré à l'examen de ces propositions, mais les Membres n'ont pas pu arriver à un consensus sur un ensemble de modifications à apporter au système. Dans le Cycle de Doha, la réforme des procédures de règlement des différends devait être traitée séparément du reste des négociations. Mais jusqu'ici les travaux n'ont pas été concluants.

254. Toutefois, **les gouvernements et les observateurs non gouvernementaux ont exprimé un certain nombre de points de vue donnant à entendre que le système de règlement des différends est généralement considéré comme satisfaisant.** Cela a conduit à penser qu'il n'y a pas de volonté politique forte de réformer le système. De fait, comme il est dit au début du présent chapitre, **un souci important est, ou devrait être, de ne pas "nuire" au système existant puisqu'il comporte tant d'éléments valables.**

255. **Certaines des idées de réforme créeraient une sorte de "veto diplomatique" ou donneraient à certaines parties à des différends la possibilité "d'annuler" ou de modifier des aspects du rapport final adopté après une procédure de règlement des différends complète.** Permettre qu'une action politique ou diplomatique porte atteinte au résultat final délicatement

obtenu après des procédures de règlement des différends relativement intenses reviendrait à abandonner la défense motivée d'une cause, toutes les parties ayant des possibilités égales et équitables de présenter leurs arguments et idées. Cela affaiblirait et discréditerait les procédures et ferait que l'on se retrouverait, d'une certaine façon, avec certains des problèmes très importants rencontrés du temps du GATT, comme la possibilité pour les parties perdantes de bloquer l'adoption d'un rapport. **Pour ces raisons, le Conseil consultatif déconseillerait fortement toutes mesures de ce type dans le cadre de l'ensemble de réformes.**

256. Il y a cependant un certain nombre d'autres réformes qui méritent d'être soigneusement examinées, même s'il n'est peut-être pas hautement prioritaire de les réaliser rapidement. Nous avons mentionné quelques idées dans les paragraphes qui précèdent; de plus, il a été suggéré, par exemple, **de clarifier la possibilité pour l'Organe d'appel de "renvoyer" une affaire au groupe spécial de premier niveau.** Bien entendu, un des problèmes serait que, puisque les groupes spéciaux de premier niveau sont désignés sur une base *ad hoc* pour une affaire donnée et qu'ils sont généralement dissous lorsque leur rapport est transmis à l'ORD, il pourrait ne pas y avoir d'entité pouvant être saisie d'un renvoi. Néanmoins, **il convient d'étudier le principe, surtout s'il peut y avoir renvoi sans que ne soit prolongé un processus qui est déjà assez long.**

257. Une autre proposition concerne un arrangement de type liste, ressemblant un peu à la procédure de l'Organe d'appel, pour désigner les membres des groupes spéciaux de premier niveau. Cette liste n'aurait pas besoin de couvrir "100 pour cent des membres" des groupes spéciaux. Le nombre de ses membres pourrait être tel que, même en période record d'affaires à traiter, au moins un membre ferait partie de chaque groupe spécial. Les autres membres des groupes spéciaux pourraient être désignés

suivant les procédures existantes. **Ainsi, il pourrait être très utile pour l'institution de combiner les désignations à partir d'une liste et les désignations sur une base ad hoc; cela atténuerait aussi un peu les problèmes particuliers rencontrés dans quelques procédures de sélection des membres de groupes spéciaux.** Une question importante concernant l'idée de liste pour les groupes spéciaux de premier niveau est celle des procédures au moyen desquelles les personnes faisant partie de la liste seront désignées. On craint énormément que les voies diplomatiques et politiques habituelles ne permettent pas de trouver les meilleurs individus requis. Par conséquent, **il faudrait envisager un petit groupe d'experts apolitique qui examinerait les demandes et établirait une liste de candidats remplissant des critères soigneusement déterminés. Ce groupe pourrait ensuite collaborer avec l'ORD pour mettre au point définitivement la liste.** Ce n'est qu'une suggestion parmi d'autres.

258. D'autres propositions de réforme ont trait à l'Organe d'appel; elles concernent la question de savoir si celui-ci devrait compter plus de membres, étant donné que sa charge de travail est parfois lourde. Il a aussi été suggéré que les membres de l'Organe d'appel soient employés à plein temps, et non à temps partiel comme c'est le cas maintenant. Ces propositions soulèvent diverses questions pratiques et sur le plan des ressources, et le Conseil consultatif comprend les arguments avancés de part et d'autre. Il faudra probablement avoir une plus grande expérience en ce qui concerne le système de règlement des différends, qui est encore jeune, avant de procéder à certains de ces changements. On pourrait modifier le Mémorandum d'accord pour ménager une certaine flexibilité permettant à l'ORD (ou au Conseil général) de prendre ultérieurement une décision sur ces questions, après qu'une telle expérience aura été acquise.

259. Plusieurs autres réformes suggérées concernant le règlement des différends ont trait à la question très importante de savoir quel devrait être la position de l'OMC par rapport à la participation de la société civile et des entités non gouvernementales. Cette question est examinée plus avant dans le chapitre V. Mais deux points sont particulièrement importants pour le système de règlement des différends: l'ouverture au public pour observation ou intervention de certaines parties des procédures de règlement des différends et la manière dont le système de règlement des différends devrait traiter ce qu'on appelle les mémoires *d'amici curiae* (ou des types similaires de présentation de vues dans une affaire donnée).

260. **Premièrement, pour ce qui est des mémoires d'amici, le Conseil consultatif souscrit d'une manière générale aux procédures déjà élaborées pour l'acceptation et l'examen des communications de ce type.** Le Mémoire d'accord, dans son article 13, habilite déjà largement les groupes spéciaux de premier niveau à exercer leur pouvoir discrétionnaire à cet égard. De même, pour des raisons juridiques différentes, l'Organe d'appel est habilité à régler cette question et, dans la pratique, il opère au cas par cas. **Toutefois, ceux qui sont étroitement concernés par ces procédures jugent important d'élaborer des critères et procédures généraux aux deux niveaux, pour traiter les communications d'amici d'une manière équitable et appropriée, en tenant compte des incidences sur le plan des ressources et du besoin d'équité, et en reconnaissant d'une manière générale que ces communications peuvent dans certains cas améliorer la qualité globale du processus de règlement des différends. Le Conseil consultatif estime que de telles procédures devraient être élaborées.**

261. La question de savoir s'il convient d'ouvrir au public pour observation (mais pas pour intervention) certaines parties des procédures de règlement des différends, en particulier les "audiences", est plus complexe, en partie parce que le texte actuel du Mémoire d'accord empêche de le faire dans la plupart des cas.

Ainsi, il faudra amender le Mémoire d'accord, ce qui exige un consensus, qui peut être bloqué par tout Membre de l'OMC. **Nos recommandations concernant le consensus qui figurent dans le chapitre VII sont donc étroitement liées aux recommandations que nous faisons ici. Le Conseil consultatif estime que le degré de confidentialité des procédures de règlement des différends actuelles peut être considéré comme dommageable pour l'OMC en tant qu'institution.** Le Conseil pense comme beaucoup de participants au système que de nombreux observateurs publics seraient favorablement impressionnés par les processus.

262. **Par conséquent, le Conseil consultatif recommande que les audiences des groupes spéciaux de premier niveau et les audiences de l'Organe d'appel soient d'une manière générale et d'office ouvertes au public.**

263. **Cette nouvelle pratique pourrait faire l'objet d'une motion déposée par un groupe spécial (ou la section saisie d'un appel) ou par une partie à un différend, faisant valoir qu'il y a des "motifs valables et suffisants" pour exclure le public de la totalité ou d'une partie d'une audience.** La nécessité de protéger les informations confidentielles, comme les renseignements "commerciaux confidentiels", constituerait un exemple d'un tel motif. **En outre, du moins pour les premières années de cette nouvelle pratique, le Conseil recommanderait que, lorsqu'une partie à un différend donne par écrit des raisons qu'elle considère comme "valables et suffisantes", son point de vue soit traité comme étant déterminant.** Cela pourrait réduire les craintes quant à la transparence, mais on espère qu'il serait présumé que les audiences ouvertes constitueraient la règle. Quelle que soit la façon dont elle est instaurée, cette transparence additionnelle devrait servir à donner au public une image plus positive du système de règlement des différends. Cela permettrait certainement de corriger l'image délibérément erronée d'un mécanisme parfois décrit comme étant à la fois secret et entouré de conspiration.

264. Dans le contexte immédiat des paragraphes qui précèdent, il convient de formuler plusieurs observations finales. Premièrement, il est évident que mieux les diplomates et les fonctionnaires nationaux sont informés des rouages du système international de règlement des différends, mieux c'est. Il ne s'agit pas seulement de bien comprendre les procédures.

Une meilleure compréhension du rôle de "l'orientation suivant des règles" dans la mise en œuvre des traités, ainsi que des approches générales que pratiquent toutes les institutions juridiques, nationales et internationales, adoptent en ce qui concerne leurs travaux, serait parfois la bienvenue. Par conséquent, lever les ambiguïtés, combler certains écarts et utiliser diverses techniques d'interprétation sont des éléments qui font tous partie du décor naturel du règlement des différends. Ensemble, ils assurent la prévisibilité et la sécurité pour les entreprises sur le marché. **Le Secrétariat de l'OMC devrait encourager et faciliter l'assistance technique dans ce domaine.**

265. Deuxièmement, **la nature et la valeur du système de règlement des différends doivent être expliquées à un vaste auditoire public et politique.** Au cours des dernières années, les critiques à l'égard du système et des résultats qu'il engendre se sont bien entendu intensifiées. Mais ces critiques - qui sont souvent vives mais pas nécessairement objectives ou fondées - proviennent en grande partie de points de vue relativement subjectifs, liés à des groupes d'intérêts. **Il est important que le système soit mieux compris, non seulement par les diplomates, les fonctionnaires nationaux et les légis-**

lateurs qui doivent y participer, mais aussi par le grand public dont proviennent les groupes d'intérêts qui bénéficient du système.

266. Par conséquent, l'OMC en tant qu'organisation et ceux de ses fonctionnaires qui sont directement associés aux activités de règlement des différends ont le devoir d'éduquer et d'administrer. Certains des efforts déployés par le Secrétariat pour informer le public, comme les documents explicatifs et bibliographiques relativement détaillés disponibles sur le site Web de l'OMC, sont très appréciés.

267. D'autres efforts constructifs du même type, dont certains pourraient peut-être émaner de groupes d'experts désignés par l'OMC ou l'ORD, seraient appréciés.

268. Enfin, il est intéressant de noter la large place que les textes de sources non gouvernementales font au système de règlement des différends de l'OMC. Une énorme quantité de travaux de recherches et de documents politiques est consacrée au système de règlement des différends. Cela montre l'intérêt que le public accorde à cette question, et à l'importance reconnue, voire à la valeur, du système. Certaines affaires font l'objet de longs débats (de la même façon que les décisions des tribunaux nationaux). Cette activité, qu'elle soit le fait d'experts ou d'autres observateurs attentifs présentant des arguments sensés et pertinents, peut jouer un rôle constructif et complémentaire à l'appui d'un cadre institutionnel fondé sur des règles pour le commerce international, faisant pendant à ce qui se passe au niveau des pays.

CHAPITRE VII

Une institution axée sur les résultats – prise de décisions et géométrie variable

A. CONSENSUS

269. Dans une large mesure, l'Organisation mondiale du commerce est une machine à négocier.⁴³ Comme le GATT avant elle, l'OMC a été conçue dans le but de rechercher des solutions négociées aux problèmes du commerce mondial. La bonne conduite des négociations et la recherche d'un consensus multilatéral pour mettre un terme aux tractations ainsi que la prise de décisions sont les seuls moyens dont dispose l'OMC pour exécuter son mandat. Contrairement à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international, l'Organisation ne dispose pas de fonds pour atteindre des objectifs. Quoique le commerce ait un rôle important à jouer en ce qui concerne la réalisation des objectifs en matière de développement, l'OMC n'est pas un organisme de développement; elle s'en remet plutôt à l'assistance technique ou au renforcement des capacités pour obtenir des résultats dans les pays Membres les plus démunis. D'autres institutions sont censées jouer ce rôle; l'OMC a pour mission de négocier des conditions d'accès aux marchés et des règles commerciales favorables afin de donner à ses Membres la possibilité de tirer commercialement parti de l'économie mondiale.

270. Ces dernières années, l'OMC a parfois donné l'impression qu'elle n'était pas véritablement en mesure de négocier. Alors même que l'intérêt du public et des politiques pour l'institution allait grandissant, celle-ci n'a pas toujours donné le sentiment d'être à la hauteur des ambitions affichées par les gouvernements Membres. Elle a été encore moins en mesure de satisfaire aux nombreuses revendications formulées par des groupes de pression. Dans le meilleur des cas, cela a été une source de frustration et, dans le pire des cas, cela a donné lieu à de vives protestations, qui ont eu parfois un caractère violent.

271. La mesure dans laquelle l'OMC peut ou devrait satisfaire aux revendications formu-

lées par tous ses critiques est examinée dans d'autres chapitres. Nous nous intéressons ici au mécanisme des négociations et à la prise de décisions, afin de déterminer si les structures et les procédures sont optimales et si la règle du consensus devrait être modifiée.

B. LES PERCÉES RÉALISÉES DANS LE CADRE DE NÉGOCIATIONS ONT FORCÉMENT UN CARACTÈRE SPORADIQUE

272. Il convient de souligner d'entrée de jeu que l'organe du commerce mondial a souvent connu par le passé des périodes au cours desquelles ses réalisations ont été modestes. Depuis 1947, le GATT et l'OMC ont progressé par à-coups - notamment à la faveur des huit cycles de négociations qui ont été menés à bien. Au début, ces cycles visaient essentiellement à réduire les droits de douane dans un petit groupe de pays; ils pouvaient être menés et achevés assez rapidement. Toutefois, depuis les années 60, un cycle de négociations commerciales multilatérales aux ramifications de plus en plus larges est conclu tous les 12 ou 13 ans. Dans l'intervalle, relativement peu de choses ont été accomplies, mis à part le règlement des différends et les accessions. À l'évidence, les Membres avaient besoin de temps pour assimiler et mettre en œuvre les résultats de chaque cycle. La lassitude engendrée par les négociations est un phénomène réel. De plus, la volonté politique nécessaire pour lancer et mener une nouvelle série de négociations s'amenuise naturellement à mesure que d'autres questions gagnent en importance et que la situation économique favorise ou décourage les initiatives en matière de libéralisation des échanges.

273. D'une certaine façon, l'OMC s'en est bien tirée depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay et la création d'une nouvelle institution en 1995. Après tout, à la fin des années 90, elle est parvenue à conclure des accords importants dans les domaines des télécommunications et des services financiers. En 2001, elle a mené à bien

⁴³ Les fonctions de l'OMC énoncées à l'article III de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC sont notamment les suivantes: faciliter la mise en œuvre, l'administration et le fonctionnement des Accords commerciaux multilatéraux et plurilatéraux; administrer le Mécanisme d'accord sur le règlement des différends; administrer le Mécanisme d'examen des politiques commerciales et coopérer, selon qu'il sera approprié, avec le FMI et la Banque mondiale pour rendre plus cohérente l'élaboration des politiques au niveau mondial.

les négociations d'accèsion les plus complexes jamais entreprises, à savoir celles de la Chine. De nombreuses autres négociations d'accèsion ont également abouti. En outre, elle a réglé plus de différends commerciaux en huit ans que le GATT n'en a géré en pratiquement 50 ans. Et, contre toute attente, elle a lancé le Programme de Doha pour le développement.⁴⁴

274. Et s'il y a eu des avancées, elles ont été obtenues de haute lutte. La progression des négociations de Doha est terriblement difficile et suscite des interrogations au sujet du processus en tant que tel. Toutefois, nous aurions tort de tirer des conclusions hâtives quant à la nécessité d'opérer des changements structurels et procéduraux. De nombreuses raisons peuvent être avancées pour expliquer l'absence parfois troublante de percées importantes dans les négociations ces dernières années. Premièrement, la participation est plus large et plus intense. Le nombre de gouvernements Membres qui interviennent est beaucoup plus important (près de 150 contre 86 au début du Cycle d'Uruguay), de sorte qu'il est inévitable qu'un consensus soit plus difficile à trouver. Plus important encore que le nombre même des Membres, la réalisation de programmes de formation et d'assistance technique sensiblement améliorés signifie qu'on compte désormais beaucoup plus de bons négociateurs capables de s'imposer. Par ailleurs, les Membres qui ne disposent pas encore des ressources nécessaires au sein de leur administration peuvent avoir recours à des services de conseil qui bénéficient d'un financement extérieur et qui cherchent résolument à marquer de leur empreinte le processus de négociation.

275. La raison tient à la portée et au caractère sensible des négociations. La plupart des questions faciles ont déjà été abordées; dans les pays développés, par exemple, les obstacles tarifaires ont été réduits au point que ceux qui persistent à des niveaux élevés sont également ceux qui sont le plus sensibles d'un point de

vue politique. En conséquence, l'élargissement de l'accès aux marchés pour de nombreux produits et secteurs de services est une proposition que les gouvernements ont du mal à faire accepter. Même si de nombreux pays en développement ont au départ des niveaux de protection beaucoup plus élevés, les gouvernements de ces pays n'en éprouvent pas moins de la difficulté à exposer leur industrie nationale à la concurrence extérieure. D'une manière plus générale, et en faisant abstraction de l'accès aux marchés, les questions qui sont abordées par l'OMC - encore qu'elles soient clairement liées au commerce - touchent de plus en plus à des aspects sensibles de l'élaboration des politiques nationales et supposent des choix déterminants entre des objectifs d'action sociale. Les politiques de soutien à l'agriculture et les moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle en sont des exemples évidents.

276. Les résultats des négociations à l'OMC ont des effets plus profonds que jamais auparavant sur la compétitivité nationale. Dans une économie mondiale de plus en plus ouverte, ceux qui rivalisent pour obtenir des marchés ou attirer des investissements ont tous beaucoup à retirer de grands accords commerciaux multilatéraux. L'équilibre entre les "gains" et les "concessions" est défini avec acuité: les ambitions sont parfois très grandes, et les positions de défense excessivement rigides. De plus, il y a trop souvent dans les évaluations de la compétitivité nationale un parti pris politique qui conduit dans des directions plus néfastes que bénéfiques. La controverse qui a surgi récemment au sujet de l'externalisation des emplois dans le secteur des services est un exemple qui vient immédiatement à l'esprit.

277. Les Membres de l'OMC n'ont pas actuellement la possibilité de s'abstenir lorsque de nouvelles règles ou de nouveaux accords sont négociés. Avant le Cycle d'Uruguay, peu d'obligations étaient imposées aux pays en développement et, à la suite du Tokyo Round

⁴⁴ Le cycle de négociations menées au titre du Programme de Doha pour le développement a été lancé à la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha (Qatar) en 2001.

notamment, l'adhésion à un certain nombre d'accords plurilatéraux importants était entièrement volontaire. Tout cela a changé avec le Cycle d'Uruguay, puisque tous les Membres de l'OMC étaient tenus de contracter un "engagement unique" - même s'il était assorti de périodes de mise en œuvre différentes. Ce changement, positif en soi, pèse maintenant beaucoup sur les gouvernements des pays en développement et a manifestement influé sur leurs façons d'envisager le Cycle de Doha. Il n'est plus possible aujourd'hui de se contenter d'acquiescer aux décisions préconisées par les principaux intervenants sans avoir à en payer le prix.

278. Enfin, bien que les entrepreneurs et les consommateurs continuent, à juste titre, d'être les principales parties intéressées par les négociations commerciales multilatérales, les gouvernements doivent de plus en plus tenir compte d'autres groupes. Les milieux qui s'intéressent aux questions liées au développement, à l'environnement et au travail ainsi que d'autres groupes de pression ont exercé une influence considérable au cours des dix dernières années. Les gouvernements doivent décider par eux-mêmes de la façon dont ils entendent réagir dans le cadre des négociations à l'OMC. Toutefois, dans bien des cas, l'influence exercée par d'autres parties intéressées a amené les gouvernements à être ambivalents au sujet du soutien fondamental qu'ils apportent au système commercial multilatéral et des positions de négociation qu'ils adoptent. Bref, les négociations commerciales ont cessé depuis longtemps d'être réservées presque exclusivement aux technocrates; aujourd'hui, elles sont de plus en plus au cœur des préoccupations des dirigeants politiques.

279. La plupart de ces changements sont là pour rester. Dans une large mesure, l'OMC doit apprendre à s'en accommoder. Les Membres de l'Organisation peuvent examiner des méthodes susceptibles de faire avancer les

négociations et des moyens de faciliter la prise de décisions, mais ils se peuvent fouler aux pieds les droits de tel ou tel d'entre eux. Nul ne peut non plus prétendre que les gouvernements cesseront de porter des jugements éminemment politiques, de même que de nature commerciale, quant à l'opportunité et aux moyens de faire avancer les négociations. L'OMC, comme le GATT, est un remarquable instrument du multilatéralisme. Parce qu'il en est ainsi, les gouvernements souverains doivent pouvoir continuer de soupeser à toutes les étapes leurs intérêts nationaux et d'exiger que ces intérêts soient pleinement pris en compte dans toutes les décisions de l'OMC. Cela peut être contrariant lorsque certains Membres souhaitent aller de l'avant et que d'autres préfèrent attendre. Nous examinons quelques solutions de rechange dans les paragraphes qui suivent. Il convient néanmoins d'observer que pratiquement aucun Membre de l'OMC n'a jamais été obnubilé par l'idée de créer de nouvelles obligations et d'ouvrir davantage les marchés. Il serait pour le moins fallacieux de se plaindre un jour du manque de zèle des Membres de l'OMC en matière de libéralisation et d'insister le lendemain sur le droit souverain de continuer à protéger certains domaines sensibles. L'ambition et la modestie vont souvent de pair.

C. LE PRINCIPE DU CONSENSUS DEVRAIT-IL ÊTRE REMIS EN QUESTION?

280. Certes, la solution la plus radicale en ce qui concerne le système peu commode de prise de décisions de l'OMC consisterait à revoir la règle du consensus. La mise aux voix est prévue par l'Accord de Marrakech, qui exige des majorités spécifiques dans certaines situations bien précises. Toutefois, jusqu'à présent, la pratique consistant à prendre les décisions par consensus à l'OMC a pris le pas sur le vote. Le consensus était aussi la norme au GATT, même si l'on avait recours à la mise aux voix, dans le cas des nouvelles accessions et des dérogations, par exemple.

281. Pour parvenir à un consensus, il faut en arriver à un point où aucun Membre de l'OMC ne s'oppose activement à une décision. En d'autres termes, cela signifie que n'importe quel Membre, quelle que soit son importance dans le commerce mondial, peut opposer son veto à toute décision de l'institution. C'est la façon dont l'OMC veille à ce que les plus démunis et les plus faibles ne soient pas écrasés par les riches et les puissants. Cette règle est la clé de voûte du système commercial depuis plus de 50 ans; sur le plan de la procédure, c'est l'équivalent du principe de la nation la plus favorisée, qui garantit que les nations commerçantes les plus faibles bénéficient, sans condition, des meilleures conditions d'accès aux marchés offertes par les plus forts dans le cadre de l'OMC. Les grands pays puissants doivent donc s'employer à convaincre même les petits pays peu développés du bien-fondé d'une proposition. Les petits pays peu développés sont mieux en mesure d'exercer une influence, et c'est la raison pour laquelle il faut les écouter.

282. Les propositions adoptées par consensus sont perçues comme ayant une plus grande légitimité, puisqu'il faut pour cela qu'aucun Membre ne s'oppose à la proposition. Il convient toutefois de faire remarquer que la définition du consensus favorise les Membres qui ont les moyens d'être représentés à toutes les réunions, puisque les absents - ou les absténants - ne peuvent faire obstacle au consensus.

283. Néanmoins, la prise de décisions par consensus comporte aussi des inconvénients. Comme le nombre des Membres va grandissant (148 aujourd'hui et peut-être 170 ou plus à plus ou moins long terme), il devient de plus en plus difficile de mettre en œuvre des mesures nécessaires pour lesquelles des décisions sont requises, même lorsque l'immense majorité des Membres souhaite une mesure. L'exigence de consensus peut permettre à un seul pays de faire obstacle à la volonté de la majorité. Si la mesure entraînait un changement fondamental,

cette difficulté aurait probablement un sens, car elle ajouterait un élément de "stabilité constitutionnelle" au système. Souvent pourtant, les mesures qui sont en jeu n'ont pas un caractère fondamental; certaines visent simplement à parfaire les règles existantes afin de tenir compte de l'évolution de l'économie et d'autres circonstances.

284. Lorsque le processus de prise de décisions devient totalement inefficace et que la "rigidité conventionnelle" s'installe, on est fortement tenté d'avoir recours à une autre procédure pour régler certaines situations, c'est-à-dire à une procédure qui a fait la preuve qu'elle pouvait au moins déboucher sur une décision motivée. Dans le contexte de l'OMC, cette autre procédure est évidemment le système de règlement des différends. Ainsi, en raison d'une paralysie relative ou de l'incapacité avérée d'aller de l'avant, certaines questions qui devraient être tranchées à l'issue d'un processus diplomatique ou "législatif" sont plutôt soumises à un système juridique, qui ne convient peut-être pas à certaines situations. De même, le blocage du consensus incite les Membres de l'OMC à "aller voir ailleurs" et à établir des accords ou des institutions en dehors du cadre de l'OMC, ou encore à avoir recours à d'autres instruments à "géométrie variable".

285. Certains observateurs disent parfois que la prise de décisions par consensus ne pose pas problème, puisque les situations de blocage sont rares. Toutefois, même en l'absence de blocage, comme les Membres savent que le consensus est la seule voie qui s'offre à eux dans certaines situations, ils ne cherchent même pas à obtenir des avancées dans le cadre de l'Organisation. En outre, pratiquement toutes les décisions qui sont envisagées sont élaborées à l'avance dans un cadre informel et une proposition formelle n'est habituellement soumise à un organe décisionnaire que s'il est clair qu'elle peut faire l'objet d'un consensus.

286. Un certain nombre de Membres et d'observateurs se sont donc demandé ce que l'OMC devrait faire pour régler le "problème que pose la règle du consensus". Manifestement, la mise aux voix représente rarement, voire jamais, une solution judicieuse, même si le texte de l'Accord sur l'OMC prévoit la mise aux voix comme solution de dernier ressort (article IX) ou comme mode de décision dans certains cas. Comme il a été dit plus haut, la pratique de l'OMC consistant à procéder par consensus a été relativement constante jusqu'ici, même dans ces cas. En outre, la structure des voix à l'OMC peut être manifestement inéquitable, étant donné que certaines parties disposent d'un bloc appréciable de voix.

287. Il existe aussi d'autres raisons pratiques de ne pas déroger à la règle du consensus. Lorsque, par exemple, les négociations s'inscrivent dans un vaste programme de travail faisant l'objet d'un engagement unique - comme c'est le cas du Programme de Doha pour le développement - renoncer à la méthode du consensus priverait d'avantages tactiques et d'influence ceux qui seraient exclus. Certains Membres cherchent à entraver l'élaboration d'accords susceptibles d'accroître la portée du système commercial parce qu'ils n'ont pas les moyens d'exécuter de nouveaux engagements. S'agissant de la mise en œuvre, il doit donc incomber aux Membres de veiller collectivement à ce que des dispositions et des périodes de transition appropriées soient prévues, et à ce qu'un soutien adéquat soit accordé pour le renforcement des capacités. Priver de son droit de veto un Membre qui se trouve dans une telle situation ne serait pas une solution acceptable.

288. Étant donné ces objectifs contradictoires de l'action des pouvoirs publics, le Conseil consultatif souhaite formuler deux recommandations. **Premièrement, il recommande que les Membres de l'OMC se penchent de nouveau sérieusement sur les problèmes que pose l'obtention d'un consensus, en tenant compte**

des distinctions qui pourraient être établies pour certains types de décisions, comme celles ayant trait à de simples questions de procédure.

289. S'agissant de la deuxième recommandation dans ce contexte, le Conseil consultatif prie instamment les Membres de l'OMC de faire adopter par le Conseil général une déclaration aux termes de laquelle un Membre qui envisage de bloquer une mesure qui réunit par ailleurs un très large consensus ne pourra faire obstacle au consensus que s'il déclare par écrit, en exposant ses motifs, que la question revêt pour lui un intérêt national vital.

290. En définitive, personne ne peut être exclu d'une décision dans l'état actuel des choses, et personne ne devrait être exclu non plus. Il faut se faire à l'idée que des questions chères à certains participants ne progresseront pas toujours rapidement - parfois même pas du tout. Cela peut être contrariant, mais le multilatéralisme n'a jamais été facile. Il existe toutefois des options systémiques et procédurales qui pourraient permettre d'alléger la charge consistant à obtenir des avancées à l'OMC. Il importe que l'institution examine soigneusement ces possibilités ainsi que d'autres possibilités. En réalité, avec la progression de la mondialisation, l'OMC devient un laboratoire unique pour les négociations multilatérales. Ces questions devraient donc être envisagées dans une perspective très large.

D. GÉOMÉTRIE VARIABLE – LAISSER PROGRESSER CEUX QUI SONT DISPOSÉS À ALLER DE L'AVANT

291. Des engagements à géométrie variable dans le cadre de l'OMC peuvent offrir un ensemble de possibilités. En d'autres termes, certains Membres pourraient choisir de contracter plus ou moins d'obligations - obligations qui pourraient être exécutoires ou non dans le cadre du mécanisme de règlement des différends. L'élaboration de processus de gestion et

de consultation plus perfectionnés est un autre domaine qu'il conviendrait d'explorer - et qui n'exclut pas le premier.

292. L'expression "géométrie variable" signifie que les différents Membres de l'Organisation ont des obligations différentes. Dans une large mesure, le GATT et l'OMC ont toujours comporté certains éléments à géométrie variable. Les listes tarifaires ainsi que les listes établies pour le commerce des services et les marchés publics, en fonction de principes de négociation adaptés à ces sujets, en sont des exemples. Quelques accords "plurilatéraux" (c'est-à-dire facultatifs et non contraignants pour tous) figurent à l'Annexe 4 de l'Accord sur l'OMC. Toutefois, la règle du consensus fait qu'il est difficile d'ajouter de nouveaux accords à cette annexe. Le traitement spécial et différencié est aussi une forme de géométrie variable et un moyen de reconnaître le caractère particulier des besoins des pays en développement. Les accords régionaux et les autres accords qui relèvent de l'article XXIV du GATT en sont un autre exemple. (Cette question est examinée au chapitre II.)

293. Le fait que les obligations varient dans une certaine mesure comporte des avantages lorsqu'il s'agit d'éviter les problèmes qui se posent lorsque tous les Membres sont "logés à la même enseigne", et de ménager des possibilités d'expérimenter, d'innover et d'examiner des mesures qui sont politiquement valables, mais qui ne peuvent être arrêtées en raison de la multiplicité des Membres. Néanmoins, à l'évidence, cela comporte aussi des inconvénients.

294. Dans le cadre du Cycle d'Uruguay, les Membres se sont efforcés de renoncer au morcellement du système commercial multilatéral auquel avaient donné lieu les accords à participation limitée (accords plurilatéraux) auxquels ils étaient parvenus auparavant dans le cadre du Tokyo Round. Rétablir deux ou plusieurs catégories de Membres à l'OMC, sous quelque

forme que ce soit, n'est pas nécessairement la meilleure solution pour relever les défis qui consistent à accroître le rayon d'action de l'institution et à approfondir les engagements pris par les Membres en matière de libéralisation. Dans une certaine mesure, l'OMC sert à encourager et stimuler les Membres - notamment lorsque les gouvernements doivent faire face à l'opposition du secteur privé ou de groupes de pression nationaux hostiles au changement - pour qu'ils adoptent des moyens d'action favorables au développement et obéissant aux lois du marché. Cela dit, pour les raisons indiquées plus haut, d'autres solutions que les engagements universels doivent à tout le moins être examinées.

295. Le Tokyo Round a produit neuf accords auxquels seul un nombre limité des parties contractantes du GATT ont jamais souscrit. En gros, ce sont les pays développés qui ont ratifié ces "codes". Ceux-ci portaient essentiellement sur les mesures non tarifaires: obstacles techniques au commerce, mesures antidumping, subventions et mesures compensatoires, marchés publics, licences d'importation, évaluation en douane et ainsi de suite. Avec le Cycle d'Uruguay, tous les Membres de l'OMC étaient tenus de contracter toutes les obligations énoncées dans la plupart des Accords de l'OMC. Ceux-ci comprenaient des versions actualisées des codes du Tokyo Round. Des délais variés et parfois très longs ont été accordés aux pays en développement aux fins de la mise en œuvre. Malgré cela, de nombreux pays parmi les plus démunis ont éprouvé de la difficulté pour ce faire, notamment en ce qui concerne l'Accord sur l'évaluation en douane.

296. Dans la pratique, seuls deux accords plurilatéraux du Tokyo Round sont encore d'application à l'OMC: celui qui porte sur les marchés publics et celui qui traite du commerce des aéronefs civils. Seul un cinquième des Membres environ ont adhéré au premier, ceux qui ont ratifié le second étant encore beaucoup

moins nombreux. Toutefois, 63 Membres de l'OMC participent maintenant à l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) conclu en 1996. Si l'on s'engageait de nouveau sur la voie plurilatérale, cela permettrait aux groupes de Membres qui le souhaitent de prendre des engagements au sujet de dossiers particuliers, lorsque aucun accord d'envergure n'est susceptible d'obtenir une adhésion universelle. Tous les Membres de l'OMC pourraient être habilités à participer aux négociations et décider par la suite s'ils souhaitent ratifier et mettre en œuvre l'accord.

297. L'approche plurilatérale permettrait certainement aux groupes de Membres de l'OMC qui le souhaitent de négocier des engagements plus ambitieux. Ces négociations pourraient couvrir un vaste programme de travail ou porter sur un seul thème. Qu'advierait-il des autres Membres? Selon une proposition, ils pourraient prendre part à la négociation d'un accord plurilatéral tout en conservant la faculté de se retirer s'ils jugeaient les résultats peu satisfaisants. Selon une autre formule, ils seraient exclus des négociations, mais auraient la possibilité de donner leur adhésion à une étape ultérieure.

298. Il s'agit manifestement d'une approche de nature à créer des divisions et qui consacrerait une structure de participation comportant de multiples catégories. Elle pourrait faire reculer le système commercial multilatéral plutôt que de le faire avancer. Ceux qui choisiraient de ne pas participer pourraient être rapidement laissés à la traîne ou se sentir marginalisés. Et ils pourraient n'avoir aucun rôle à jouer dans l'élaboration d'engagements qu'ils pourraient finalement souhaiter prendre - ou n'avoir d'autre choix que de les accepter. Les règles qui régiraient ce genre de négociations à l'avenir devraient donc être clairement connues à l'avance et convenir à l'institution. À l'évidence, elles ne devraient pas permettre à des petits groupes de Membres de porter devant l'OMC des questions auxquelles des couches importantes du reste des Membres se sont constamment opposées avec force.

299. Toutefois, pareille approche pourrait avoir l'avantage de dissuader les Membres les plus puissants de l'OMC de s'engager sur d'autres voies afin d'obtenir - ou d'éviter - une libéralisation des échanges avec leurs partenaires commerciaux. Elle pourrait notamment réduire l'attrait des arrangements commerciaux bilatéraux ou régionaux, en particulier ceux qui sont loin de satisfaire aux exigences énoncées dans le cadre de l'OMC.

300. Le Conseil consultatif est donc d'avis que des approches plurilatérales possibles pour les négociations à l'OMC devraient être réexaminées - en dehors du cadre du Cycle de Doha. Les problèmes exposés plus haut devraient faire l'objet d'une attention toute particulière. Si le principe est accepté au niveau politique, il est suggéré d'établir pour commencer un groupe d'experts qui serait chargé d'examiner les incidences techniques et juridiques, et de donner des conseils à ce sujet.

E. L'APPROCHE DE L'"INSCRIPTION SUR LES LISTES" RETENUE POUR L'AGCS

301. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) a établi une nouvelle manière de procéder pour prendre des engagements commerciaux à l'échelle multilatérale. Celle-ci permet essentiellement à chaque Membre de l'OMC de décider du rythme auquel il entend offrir l'accès au marché et le traitement national pour des activités ou secteurs de services particuliers. Les engagements sont élaborés selon la méthode de l'inclusion; ils sont pris et "inscrits sur les listes" d'une manière et à un rythme qui correspondent aux priorités nationales en matière de développement et aux autres priorités des pouvoirs publics. Ainsi, même si tous les Membres ratifiaient un accord fondé sur une telle approche, les engagements qui seraient pris concrètement comporteraient une forte dose de volontarisme. Naturellement, les partenaires commerciaux pourraient toujours chercher à obtenir par le jeu des négociations le relèvement du niveau de leurs engagements mutuels.

302. L'inscription sur les listes n'est pas possible dans tous les domaines. Cette formule est difficilement applicable aux domaines qui reposent sur l'établissement de règles, comme les mesures antidumping et les subventions. Elle comporte aussi d'autres inconvénients. En particulier, la multiplicité des différents engagements nationaux peut être une source de complications pour les négociants et les investisseurs qui œuvrent à l'échelle mondiale. Cela dit, tout engagement exécutoire et prévisible pris dans le cadre de l'OMC est sans doute préférable à aucun engagement et à des conditions marchandes et réglementaires qui évoluent constamment. En outre, comme dans le cadre de l'AGCS, certaines dispositions d'un tel accord pourraient être d'application générale, comme celles relatives au traitement de la nation la plus favorisée et à la transparence.

303. On fera également valoir que la méthode dite "de l'inclusion" n'est pas assez ambitieuse et que son incidence commerciale est trop faible. Il existe d'autres mécanismes: le premier qui vient à l'esprit est la méthode dite "de l'exclusion", en vertu de laquelle toutes les disciplines sont d'application universelle à l'exception des mesures et des activités spécifiques qui sont identifiées et inscrites sur les listes. Cela nous ramène toutefois à un ensemble d'obligations plus lourdes que les pays les plus démunis peuvent avoir de la difficulté à évaluer et à mettre en œuvre.

304. Dans certaines circonstances, une approche fondée sur l'AGCS serait une solution de rechange appropriée - pour l'élaboration de nouvelles disciplines - en vue d'une négociation plurilatérale. Nous sommes donc d'avis que ces deux concepts devraient être examinés ensemble de façon plus approfondie.

F. ADAPTER LES ENGAGEMENTS AUX BESOINS DES MEMBRES DE L'OMC LES PLUS DÉMUNIS

305. Les préoccupations exprimées récemment au sujet des négociations sur l'accès aux marchés et de l'élargissement du mandat de l'OMC à de nouveaux domaines ont eu tendance à se focaliser sur la capacité des pays les moins avancés (PMA) d'obtenir des avantages et d'assumer de nouveaux engagements. La mise en œuvre par certains de ces pays des Accords du Cycle d'Uruguay - encore qu'avec de longues périodes de transition et des niveaux d'engagement souvent plus faibles - démontre que certains aspects de ces préoccupations sont fondés. Étant donné qu'une partie au moins de la lourde charge additionnelle résultant des nouvelles obligations qui seront convenues dans le cadre du Cycle de Doha incombera aux pays les moins avancés, existe-t-il une façon d'envisager le problème qui serait axée sur eux plus particulièrement?

306. Naturellement, la réponse consistera en bonne partie à redoubler les efforts d'assistance technique et de renforcement des capacités visant plus particulièrement à faire en sorte que ces nouvelles obligations soient exécutées. De solides arguments tendent à démontrer que les pays les moins avancés devraient avoir le droit contractuel de bénéficier d'un renforcement de leurs capacités pour pouvoir mettre en œuvre de nouveaux engagements dans le cadre de l'OMC. Il ne suffit pas que les pays Membres avancés fassent part de leur volonté politique d'accorder un soutien - celui-ci devrait faire partie intégrante des nouveaux accords.

307. Il est également tenu pour acquis que les pays Membres de l'OMC les plus démunis continueront de bénéficier de longues périodes de transition et qu'ils pourront, au besoin, contracter des obligations moins lourdes. Des approches plus radicales devraient-elles être envisagées?

308. L'une de ces approches consisterait à reconnaître que les pays les moins avancés détiennent malheureusement une part négligeable du commerce mondial (même collectivement) et à leur permettre de bénéficier d'une manière générale de leur appartenance à l'OMC, sans qu'ils n'aient à s'acquitter d'aucune obligation. De toute façon, les Membres de l'OMC qui octroient actuellement des avantages commerciaux aux PMA le font en exigeant peu ou rien en retour. La Partie IV du GATT et la Clause d'habilitation comprennent l'essentiel des dispositions qui régissent la non-réciprocité dans le cadre des négociations commerciales de l'OMC et l'octroi de préférences, comme nous l'avons expliqué en détail au chapitre II.

309. Toutefois, ce serait une erreur que d'aller jusqu'à supprimer toutes les obligations qui incombent à tous les pays les moins avancés. En accédant à l'OMC, les gouvernements reconnaissent que des marchés intérieurs plus ouverts et plus propices aux investissements créent des échanges et favorisent le développement. Plus concrètement, l'appartenance à l'OMC vise à inciter tous les gouvernements - sans exception - à adopter progressivement des régimes commerciaux concurrentiels, et non pas à y renoncer.

310. Il est évident que bon nombre des gouvernements des PMA cherchent activement à tirer parti des disciplines de l'OMC pour procéder à des réformes intérieures et s'intégrer à l'éco-

nomie commerciale mondiale. Manifestement, les nations qui souhaitent continuer de protéger très fortement leur marché d'une manière générale et maintenir des régimes réglementaires sclérosés et corrompus, et qui n'ont pas l'intention de tirer parti des obligations contractées dans le cadre de l'OMC pour poursuivre des réformes intérieures axées sur le développement, retireront très peu d'avantages de leur appartenance à l'OMC. Toutefois, si de telles nations existent, elles ne sont qu'une infime minorité. Si ce n'est pas aujourd'hui, la plupart tireront parti de leur appartenance à l'OMC à un moment ou à un autre, d'une manière constructive et créative. Supprimer des obligations même limitées n'aurait pas pour effet de hâter le jour où des changements d'orientation seront opérés pour favoriser le développement et garantir l'intégration dans l'économie mondiale. Pareille initiative priverait aussi les PMA du peu d'influence qu'ils exercent actuellement dans le cadre des négociations à l'OMC.

311. Le Conseil consultatif est d'avis que, dans toute la mesure du possible, les nouveaux accords conclus dans le cadre de l'OMC devraient à l'avenir prévoir pour les PMA le droit contractuel, y compris les arrangements nécessaires en matière de financement, de bénéficier d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités appropriés et adéquats au fur et à mesure qu'ils exécutent de nouvelles obligations.



CHAPITRE VIII

Une institution axée sur les résultats - renforcement politique et efficacité du processus

312. Dans le chapitre précédent, nous avons expliqué qu'il pourrait être nécessaire d'examiner de plus près de nouvelles approches de la prise de décisions à l'OMC et d'envisager éventuellement qu'il y ait certains éléments de géométrie variable dans les négociations - et, partant, dans la structure juridique de l'OMC, même si ces options ne sont pas pleinement satisfaisantes. Il existe cependant des approches moins radicales qui pourraient faciliter le consensus et le processus de négociation. Ces approches concernent les structures de délibération et le mécanisme consultatif de l'institution. Certes, ce n'est pas en jonglant avec les structures et les processus que l'on surmontera les différences essentielles quant au fond, mais il y a certainement moyen d'améliorer l'efficacité, de mieux prendre en compte les aspects politiques et économiques et d'assurer une participation de plus haut niveau dans l'ensemble des activités de l'OMC.

A. FAIRE AVANCER LES NÉGOCIATIONS DANS UNE ORGANISATION "CONDUITE PAR LES MEMBRES"

313. L'idée que l'OMC est une "organisation conduite par les Membres" est un point de départ. Bien que l'OMC ne soit pas plus conduite par ses Membres que le GATT ne l'était, l'affirmation du rôle dominant des Membres dans ses activités, notamment depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay, témoigne d'un changement d'attitude important, qui répond en partie aux critiques extérieures. La perception de l'OMC comme un cercle d'hommes en gris, secrets et anonymes, dictant l'avenir des pays derrière des portes closes, est tout à fait fantaisiste. Elle a cependant permis de faire connaître la vérité, à savoir que ce sont les gouvernements et eux seuls qui dirigent l'organisation et qui sont responsables de ses décisions.

314. La notion d'organisation "conduite par les Membres" a l'inconvénient d'affaiblir quelque peu le rôle du Secrétariat de l'OMC, qui avait aidé, dans le passé, à donner une orientation

claire au système. Dans la pratique, le Secrétariat a toujours été en mesure d'insuffler des idées créatrices dans les processus de négociation du GATT et de l'OMC. Hélas, il semble maintenant que cet apport soit moins bien accueilli qu'auparavant (voir le chapitre IX), ce qui représente une perte pour les Membres lorsque leurs travaux se heurtent à des difficultés.

315. Quoi qu'il en soit, pour faciliter les négociations, il faut aussi prendre des mesures plus concrètes au niveau organisationnel. L'OMC doit faire preuve d'efficacité et de détermination; elle ne doit exclure personne de ses délibérations et elle doit être à l'écoute du monde et inspirer confiance. Pour cela, il ne suffit pas d'opérer des changements structurels dans son organisation. Les organes délibérants actuellement en place reflètent dans une large mesure la structure de négociation créée par le Cycle d'Uruguay. Peut-être sont-ils encore appropriés. Il faudrait cependant les réexaminer compte tenu de la nécessité de rationaliser les activités ordinaires et de réduire les charges pesant sur les petites délégations. Dans le même temps, un nouveau degré d'engagement politique et un mécanisme de consultation de haut niveau permettraient d'orienter et de stimuler les processus de négociation.

B. IL FAUT RENFORCER L'ENGAGEMENT POLITIQUE

316. Il est étonnant de voir que, dans une institution dont les dirigeants politiques affirment à l'envi qu'elle est le principal véhicule de l'élaboration des politiques commerciales, l'engagement politique régulier direct et formel est très limité - une fois tous les deux ans pour les réunions ministérielles, et sinon, uniquement lorsqu'une crise menace. Bien qu'ils affirment le contraire, les Ministres consacrent souvent beaucoup plus de temps aux discussions commerciales bilatérales et régionales qu'aux efforts à faire pour assurer le bon fonctionnement du système multilatéral.

Or, l'expérience récente montre que seule la participation directe des dirigeants politiques peut créer l'espace et le sentiment d'urgence nécessaires pour que s'opèrent des changements de position significatifs. Globalement, la politique commerciale a pris une telle dimension politique que les délégués en poste à Genève semblent avoir rarement la marge de manœuvre voulue pour faire avancer le processus de négociation, même sur des questions assez simples. Dans son fonctionnement quotidien, l'OMC est devenue une enceinte où l'on perd trop de temps en palabres.

317. Actuellement, la Conférence ministérielle se réunit tous les deux ans, ce qui est trop peu et moins que les autres grands organismes internationaux. Les Ministres devraient se réunir tous les ans. Ils ne devraient pas avoir un ordre du jour trop chargé ni devoir conclure à chaque fois des accords novateurs. Les réunions ministérielles doivent être démythifiées et susciter moins d'attentes; elles devraient ressembler davantage aux réunions ministérielles annuelles de l'OCDE ou à celles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. En dehors des périodes de négociations cruciales, l'ordre du jour devrait être limité à l'examen de l'état du système commercial, ainsi qu'aux décisions courantes devant être prises au niveau ministériel. Les préparatifs devraient être discrets, l'objectif essentiel étant de réunir tous les Ministres pour leur permettre d'exposer leurs priorités et leurs problèmes d'ordre commercial directement devant la communauté internationale.

318. Pour garantir l'engagement continu des Ministres - en dehors des réunions annuelles - il faudrait demander au Directeur général de leur rendre compte par écrit, tous les six mois, des faits importants survenus à l'OMC - de manière succincte, ouverte et franche, afin de maintenir l'engagement et l'intérêt politiques et d'envoyer les messages appropriés en temps opportun.

319. Les Ministres du commerce, de l'agriculture et, le cas échéant, de l'économie devraient participer régulièrement aux travaux de l'OMC, mais le système a aussi besoin d'un soutien aux niveaux les plus élevés. Les dirigeants politiques doivent indiquer ce qu'ils attendent de l'Organisation dans un contexte politique, social et économique général. Un sommet des dirigeants mondiaux - au niveau des chefs de gouvernement - devrait avoir lieu à l'OMC tous les cinq ans. Cela permettrait de renforcer l'engagement en faveur du système commercial multilatéral et donnerait aux chefs de gouvernement une tribune pour exprimer leurs préoccupations. Cela permettrait aussi de définir l'orientation des travaux futurs et, le cas échéant, d'établir un nouveau programme de négociations.

320. Le Conseil consultatif recommande donc que les sessions de la Conférence ministérielle de l'OMC se tiennent normalement tous les ans, qu'il soit demandé au Directeur général de faire rapport par écrit aux Ministres tous les six mois, et qu'un sommet des dirigeants mondiaux dans le cadre de l'OMC soit organisé tous les cinq ans.

C. LES HAUTS FONCTIONNAIRES DEVRAIENT ÊTRE PLUS SOUVENT PRÉSENTS À GENÈVE

321. En dehors des périodes de négociations particulièrement intenses, les hauts fonctionnaires des capitales sont encore trop rarement présents à Genève. Bien souvent, les fonctionnaires chargés des questions commerciales se rencontrent au niveau régional ou bilatéral, mais ils le font rarement au niveau multilatéral, ce qui est une perte pour le système. C'est le cas, en particulier, des fonctionnaires des ministères du commerce, de l'agriculture, du développement et de la planification des pays en développement qui manquent souvent de crédits pour financer des visites régulières. Or, ce sont précisément ces fonctionnaires qui

profiteraient le plus d'une participation plus fréquente aux travaux à Genève. Ce sont eux aussi qui pourraient aider à rendre plus efficaces les processus de l'OMC et qui pourraient exprimer des positions concordant pleinement avec celles de leurs capitales. Il est dans l'intérêt de tous les Membres d'assurer une cohérence et une coordination entre les positions adoptées à Genève et les politiques menées sur le terrain, notamment dans le contexte de la réforme de la réglementation économique et de la libéralisation des marchés. Pour tirer le meilleur parti de leur participation à l'OMC, les pays plus pauvres doivent être pleinement représentés à Genève, de façon régulière, en particulier par leurs hauts fonctionnaires.

322. Les hauts fonctionnaires des pays développés et des pays en développement pourraient être encouragés à assister aux réunions du Conseil général tous les trois ou six mois. Les sessions du Conseil pourraient être prolongées spécialement à l'intention des fonctionnaires en poste dans les capitales pour discuter de l'évolution générale de la situation. Un financement approprié devrait être mis à disposition à l'intention des représentants des pays les moins avancés.

323. Une autre solution serait de mettre en place un mécanisme particulier permettant la participation des hauts fonctionnaires à Genève. On pourrait envisager de créer un organe consultatif de haut niveau, comme celui qui a existé au GATT pendant de nombreuses années et qui était généralement jugé fort utile. Dans le cas de l'OMC, un organe consultatif pourrait être établi au niveau des ministres ou des hauts fonctionnaires, ou des deux à la fois. À l'échelon le plus élevé, il pourrait raisonnablement se substituer à la structure informelle des "mini-ministérielles", souvent mal acceptées et inefficaces.

324. Cet organe consultatif n'aurait aucun pouvoir exécutif ni aucun pouvoir de négociation. Il se réunirait régulièrement pour discuter de l'environnement politique et économique et

des affaires courantes. Le cas échéant, il s'efforcerait de donner aux négociateurs des orientations politiques. Mais, surtout, il donnerait un contexte politique et économique aux travaux menés parfois en vase clos à l'OMC, à Genève. Cette proposition cadre très bien avec ce que nous avons dit au chapitre IV, à savoir que le mandat donné au Directeur général en ce qui concerne la cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau international devrait maintenant être renforcé et élargi.

325. Quelle serait la composition de cet organe? Pour être efficace, il devrait évidemment avoir un nombre restreint de membres - 30 au plus. Certaines grandes nations commerçantes seraient inévitablement des membres permanents. Mais la plupart des membres siègeraient par roulement, et représenteraient, par exemple, des zones géographiques, des arrangements commerciaux régionaux ou des groupes mixtes, comme c'est le cas au Conseil d'administration du FMI et au Conseil des administrateurs de la Banque mondiale. Quelle que soit la formule retenue, la fréquence des réunions conjuguée à la participation devrait permettre un engagement maximum de tous les Membres, en particulier des pays les moins avancés.

326. La participation à l'Organe consultatif serait limitée aux représentants des capitales, qui seraient éventuellement accompagnés des ambassadeurs en poste à Genève. L'Organe serait convoqué et présidé par le Directeur général qui devrait faire rapport à tous les membres sur le contenu détaillé de ses travaux. Il serait cependant possible de tenir des sessions qui pourraient être suivies par tous les Membres, le droit d'intervenir étant réservé aux membres de l'Organe.⁴⁵

327. Le Conseil consultatif recommande l'établissement d'un organe consultatif composé de hauts fonctionnaires qui serait présidé et convoqué par le Directeur général et qui se réunirait tous les trois ou six mois. Il aurait un nombre restreint de membres dont une partie siègerait par roulement. Un finance-

⁴⁵ Il convient peut-être de noter qu'aux réunions du "Groupe consultatif des 18" du GATT les États membres de l'Union européenne étaient présents, mais n'intervenaient pas, laissant le représentant de la Commission des CE jouer le rôle de porte-parole. Dans la plupart des cas, c'est ainsi que les CE sont représentées aux organes de l'OMC.

ment devrait être mis à disposition pour que les hauts fonctionnaires des capitales des pays en développement puissent y participer. Le cas échéant, cet organe consultatif pourrait se réunir au niveau ministériel, en totalité ou en partie.

D. FAIRE EN SORTE QUE LES RÉUNIONS MINISTÉRIELLES SOIENT EFFICACES ET PRODUCTIVES

328. Comme nous l'avons déjà dit, les réunions ministérielles devraient se tenir plus régulièrement et plus fréquemment. Cela ne veut pas dire que leurs travaux ne pourraient pas être efficaces et productifs. Des décisions importantes devront parfois y être prises - notamment pour faire progresser des cycles de négociation de grande envergure. La conduite des récentes conférences ministérielles a fait l'objet de nombreuses critiques concernant leur déroulement et leur organisation.

329. Nous ne pensons pas que la solution soit d'adopter un ensemble de règles rigides régissant la préparation et la conduite des conférences ministérielles. Il faudrait au contraire que le Président de la Conférence et le Directeur général, en consultation avec les Membres, aient la plus grande latitude possible pour adapter la procédure aux circonstances dans les limites des règles déjà établies. Il semble cependant y avoir un grave manque de synchronisation entre le processus préparatoire à Genève et le commencement de la réunion ministérielle. Il y a un décalage entre les négociations officielles/diplomatiques et le processus ministériel, et trop souvent il faut consacrer deux, ou même trois jours pour y remédier, alors que la session ministérielle en dure cinq.

330. Après avoir proposé l'établissement d'un organe consultatif composé de hauts fonctionnaires, nous voudrions proposer en outre que cet organe se réunisse immédiatement avant les réunions ministérielles afin de faciliter la transition des travaux entre les deux niveaux.

331. Plusieurs possibilités devraient être sérieusement examinées. Premièrement, le Directeur général et le Président du Conseil général devraient établir très tôt une étroite relation de travail avec le président de la Conférence ministérielle. Deuxièmement, lorsqu'il apparaît clairement que de nombreux thèmes de négociation devront être traités, il faudrait renforcer la pratique consistant à désigner des "facilitateurs". En particulier, il faudrait annoncer suffisamment tôt les personnes désignées pour qu'elles puissent entrer en fonction pratiquement dès le début de la Conférence - mais pas trop tôt afin de ne pas détourner l'attention des dernières étapes du processus préparatoire à Genève. Les personnes désignées devraient être chargées des questions de négociation dans lesquelles elles n'ont aucun intérêt national et elles devraient jouir de la considération générale. Cela étant, la désignation des facilitateurs devrait être laissée à l'appréciation du président de la Conférence ministérielle et du Directeur général et ne devrait pas faire l'objet de pourparlers supplémentaires.

332. Certains ont fait valoir que le Directeur général devrait présider les sessions ministérielles. C'est bien sûr une possibilité. **Mais l'essentiel est que le Directeur général et le Secrétariat aient les moyens et l'autorité nécessaires pour être au centre des négociations pendant les réunions ministérielles.** Les Directeurs généraux adjoints et les Directeurs de division devraient non seulement collaborer étroitement avec les facilitateurs pendant toute la durée des travaux, mais aussi être appelés et encouragés à faire des propositions qui favoriseront la réalisation d'un consensus. Cela signifie que le Secrétariat devra jouer constamment un rôle plus actif, mais qui exigera que l'ensemble du personnel de l'OMC fasse constamment preuve de neutralité et de bonne foi.

E. REPRÉSENTATION ET COORDINATION RÉGIONALES

333. Une dernière amélioration organisationnelle qui permettrait de rationaliser une partie des activités de négociation menées à

Genève consisterait à renforcer la coordination au sein des groupements régionaux. Certains groupes existants, comme le Groupe africain et le groupe ACP, sont vastes et complexes, et englobent des pays ayant des niveaux de développement économique et des intérêts commerciaux très divers. Les groupes constitués sur la base d'arrangements commerciaux régionaux ou d'autres configurations peuvent être plus efficaces – bien qu'il semble que de nombreux Membres de l'OMC aient des liens très ténus, voire inexistant, avec de tels arrangements. Les groupes centrés sur une question ou un produit unique peuvent aussi avoir un impact important.

334. Toutefois, vu que l'OMC compte près de 150 Membres, une meilleure coordination entre les pays ayant des intérêts similaires ne peut que faciliter les travaux de l'Organisation et, en particulier, les processus de négociation. Comme on l'a vu dans certaines négociations commerciales régionales, les groupes de petits pays ayant une capacité de négociation limitée – comme les États d'Amérique centrale dans les négociations sur la Zone de libre-échange des Amériques – peuvent parfois se renforcer mutuellement en se répartissant les dossiers de négociation.

335. Ce point est particulièrement pertinent pour les réunions restreintes (tenues dans le "Salon vert") convoquées par le Directeur général et/ou le Président du Conseil général. Ces réunions sont nécessaires et utiles pour jeter les bases d'un consensus plus large dans les négociations. Des progrès considérables ont été faits ces dernières années en ce qui concerne ces consultations informelles. On veille davantage à ce qu'elles soient équilibrées et représentatives et qu'il en soit rendu compte. Nous devrions aller encore plus loin en matière de transparence, de représentativité et d'obligation de rendre des comptes. Une solution évidente serait d'établir une structure par groupes fondée sur la représentation des membres d'accords commerciaux régionaux et d'autres groupes régionaux. Quelle que soit la formule retenue, il faudrait que les Membres participant à ces réunions restreintes "fassent rapport" régulièrement aux autres Membres de manière pleinement transparente.

336. Le Conseil consultatif recommande que le Directeur général étudie avec les groupes pertinents les possibilités de renforcer la coordination et la représentation par groupes dans les réunions restreintes et le soutien que le Secrétariat pourrait apporter à ces groupes.



CHAPITRE IX

Le rôle du Directeur général et du Secrétariat

337. Avec un effectif guère supérieur à 600 personnes (plus, en général, 100 à 150 personnes engagées à titre temporaire), le Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce est l'une des plus petites des institutions internationales de premier plan. Compte tenu de son importance, c'est probablement l'organisme le moins bien financé. Ses fonctionnaires sont hautement qualifiés, dévoués à leur mission et bien considérés. Le personnel professionnel, basé au siège de l'Organisation qui est présente uniquement à Genève, réunit les talents d'économistes, de juristes, d'experts en politique commerciale, et autres spécialistes. Il représente une mémoire institutionnelle pour les délégués et il est à même de dispenser de manière illimitée des avis à un ensemble de plus en plus varié de parties prenantes - gouvernements, groupes professionnels, organisations non gouvernementales et autres organismes intergouvernementaux, par exemple. Il assure le secrétariat des organes délibérants de l'OMC, présente l'institution au monde extérieur et de plus en plus fournit une assistance technique aux pays en développement.

338. À juste titre, le Secrétariat continue à jouir de l'estime générale mais, depuis quelques années, il n'y a plus les mêmes relations de confiance entre les délégations et le personnel de l'OMC. C'est un fait certain, les employés de l'OMC sont mécontents de leurs conditions d'emploi, ce qui constitue un facteur aggravant. Mais là n'est pas l'objet du présent rapport. Le problème, plus profond, semble tenir au point de vue selon lequel, dans une "organisation conduite par les Membres", le Secrétariat doit uniquement assumer un rôle de soutien, et non prendre des initiatives ou même assurer la défense institutionnelle du système de l'OMC. Comme nous l'avons observé au chapitre précédent, ceux qui pâtissent le plus de cette situation, ce sont les Membres de l'OMC eux-mêmes.

A. LE SECRÉTARIAT JOUIT DE L'ESTIME GÉNÉRALE, MAIS IL Y A DES SUJETS DE PRÉOCCUPATION

339. En pratique, le Secrétariat continue imperceptiblement à contribuer largement et efficacement aux travaux des organes délibérants de l'OMC. Il y a pourtant lieu de s'inquiéter si un rôle plus effacé et plus limité fait perdre de son efficacité à l'Organisation. En outre, si le Secrétariat ne fait pas entendre une voix forte et cohérente, cela crée un vide qui sera comblé par des messages publics ambigus - et parfois carrément tendancieux - sur la nature, les objectifs et les activités du système commercial multilatéral. Plus préoccupante encore est la tendance qu'ont d'autres institutions internationales à combler elles-mêmes ce vide, d'une manière qui n'est pas toujours bénéfique au système. Ceux qui préconisent un rôle purement passif pour le Secrétariat peuvent constater que son influence sur le débat ayant trait au commerce est alors réduite et non renforcée. Pour certains gouvernements et, de fait, pour certaines organisations non gouvernementales, il est probable que c'est précisément le but recherché. Mais c'est faire preuve d'une inquiétante myopie intellectuelle.

340. Pourtant, le statut du Secrétariat est reconnu dans l'Accord de Marrakech: "Les Membres... respecteront le caractère international des fonctions du Directeur général et du personnel du Secrétariat et ne chercheront pas à influencer ceux-ci dans l'accomplissement de leurs tâches." À l'évidence, il ne s'agissait pas simplement d'assurer le secrétariat des comités et conseils de l'OMC. Une des attributions du Secrétariat est, sans aucun doute, d'aider à faire en sorte que le système de l'OMC fonctionne avec efficacité, soit correctement perçu et s'acquitte de son mandat.

341. Le Secrétariat a impérativement le devoir de faire preuve d'une neutralité, d'une circonspection et d'un respect absolu lorsqu'il traite des droits et obligations des Membres. Il ne peut pas prendre de décisions ni agir d'une manière qui compromette ces droits et obligations. Cependant, comme nous le verrons ci-après, il incombe au Secrétariat, en tant que gardien du système - l'expression "gardien des traités" conviendrait peut-être mieux - la responsabilité concomitante d'agir dans l'intérêt commun des Membres.

B. LE RÔLE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DEVRAIT MAINTENANT ÊTRE CLARIFIÉ

342. Le rôle du Directeur général n'est pas défini dans l'Accord de Marrakech. L'article VI:2 dispose que la Conférence ministérielle nommera le Directeur général et "adoptera des règles énonçant les pouvoirs, les attributions, les conditions d'emploi et la durée du mandat...". Il n'a jamais été satisfait à cette exigence, si ce n'est en ce qui concerne la détermination des conditions d'emploi, et le moment est peut-être venu de faire le nécessaire.

343. L'absence de description des attributions constitue-t-elle un handicap? Une chose est certaine, c'est qu'elle rend la fonction excessivement tributaire de l'état d'esprit des Membres qui fluctue souvent au rythme des événements politiques, au lieu de la lier aux intérêts à long terme de l'institution. En conséquence, les Directeurs généraux se considèrent de plus en plus comme des sortes de porte-parole internationaux et de responsables commerciaux. Cela implique de grands et fréquents voyages: bien que souvent utiles, les contacts périodiques avec les dirigeants politiques dans les capitales ont réduit la présence du Directeur général à Genève, ainsi que le rôle qu'il y assume. C'est là un changement d'orientation important, qui a affaibli la notion de chef de file du système par opposition à celle de chef de file du Secrétariat. De fait, par le passé, les Directeurs généraux du GATT étaient parfois considérés quasiment comme les chefs spirituels du

système. Ce qu'ils disaient avait beaucoup de poids dans les activités de fond et l'orientation générale de l'institution.

344. Ni l'une ni l'autre de ces approches quant au rôle du Directeur général n'est exactement celle qui convient à la situation actuelle. Cela étant, il faut reconnaître que, si le chef de l'Organisation en est réduit à n'être qu'un porte-parole et un champion international du libre-échange, il a peu de chances d'exercer une grande influence au niveau diplomatique de la négociation à Genève. Par ailleurs, le déséquilibre dans les activités du Directeur général peut donner lieu à une discordance entre le soutien politique de haut niveau apparemment accordé par les capitales en vue d'un engagement actif et d'une évolution dynamique et le maintien de positions de négociation inflexibles à Genève. Cela renforce l'impression que tant le rôle du Directeur général que les processus diplomatiques à Genève sont inefficaces.

345. Le Directeur général a aussi un rôle à jouer dans les organes délibérants de l'OMC. L'usage veut qu'il préside le Comité des négociations commerciales (CNC) - quelquefois à titre purement personnel - pendant les cycles de négociations commerciales et il le fait actuellement dans le cadre du Cycle de Doha. Cette pratique devrait être maintenue. Vu la continuité et la neutralité que le chef du Secrétariat peut assurer, le rôle de président pourrait être étendu, selon qu'il convient, aux autres comités et conseils, comme cela a été le cas par le passé. Le Directeur général devrait sans doute présider le Conseil général. Quoi qu'il en soit, étant donné que le Directeur général représente la mémoire institutionnelle et l'autorité de l'OMC, les délégations ne devraient pas hésiter à faire appel à lui en tant qu'arbitre ainsi que pour avoir son avis sur des questions de procédure et de jurisprudence. Cela s'applique également dans le contexte des rôles que le Directeur général pourrait être amené à jouer conformément au Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

346. Enfin se pose la question des attributions du Directeur général pour ce qui est de la gestion du Secrétariat. On observe depuis quelques années une orientation vers une microgestion par les Membres, notamment par le biais du Comité du budget. Certes, les Membres auront toujours un droit de regard sur les dépenses globales en contrôlant les grandes lignes du budget, mais l'Organisation est affaiblie et le personnel démotivé si ce droit de regard se transforme en une ingérence très précise dans la gestion. Le Directeur général doit avoir un droit de gestion indépendant - même si c'est dans les limites d'un budget. Pour aller de l'avant, il serait utile de confirmer ce droit en définissant par écrit les "pouvoirs et attributions" du Directeur général.

347. En conséquence, le Conseil consultatif recommande que, comme le dispose l'Accord de Marrakech, les "pouvoirs et attributions" du Directeur général soient maintenant clairement énoncés par le Conseil général, qui se fondera en partie sur l'avis du titulaire actuel du poste et de ses prédécesseurs.

C. DÉSIGNATION DU MEILLEUR CANDIDAT COMME DIRECTEUR GÉNÉRAL

348. Il va de soi que la capacité du Directeur général d'étayer les travaux des délégations dépend à la fois de la qualité du Secrétariat et de ses propres antécédents. La divergence des vues concernant les objectifs du chef du Secrétariat de l'OMC a manifestement influé sur la façon dont les Membres perçoivent les qualifications exigées des candidats. Devraient-ils rechercher quelqu'un ayant une grande stature politique ou quelqu'un qui comprend parfaitement tous les aspects techniques de l'institution - il est très difficile de trouver une personne ayant ces deux qualités à la fois. Comme on le verra plus loin, si l'importance accordée à l'expérience et à la stature politiques l'emporte, cela peut avoir des répercussions sur les désignations effectuées à un niveau inférieur à celui de Directeur général.

349. Il faut encore rationaliser les procédures de désignation du Directeur général et de ses adjoints. La procédure qui consiste à éviter un choix difficile entre deux candidats favorisés en les désignant pour deux mandats consécutifs de trois ans n'est ni acceptable ni viable. L'adoption d'une telle approche en 1999 était injuste pour les deux derniers titulaires du poste et n'a pas rendu de grands services à l'OMC. Il faut du temps à toute personne, si expérimentée ou si informée soit-elle, pour s'adapter à ce poste unique et y faire montre d'efficacité.

350. Les procédures de désignation des Directeurs généraux adoptées par le Conseil général marquaient un pas dans la bonne direction et elles sont actuellement mises à l'épreuve. Elles prévoient un mandat de quatre ans, renouvelable pour une nouvelle période de quatre ans - disposition que le Conseil consultatif approuve sans réserve. Le vote est autorisé en dernier recours, mais, pour démontrer que le candidat retenu est accepté par le plus grand nombre possible, il faudrait éviter de recourir à cette procédure. Cela s'impose en particulier lorsqu'un candidat est manifestement sur le point de faire l'objet d'un consensus.

351. La solution réside moins dans la procédure que dans une acceptation, au niveau politique, des avantages qu'il y a à désigner le meilleur candidat présentant les qualifications adéquates. Là encore, cela dépend en partie d'une définition correcte du rôle du Directeur général, mais cela demande aussi une attitude plus réaliste et plus responsable de la part des Membres. L'alternance régionale ne prime pas sur la qualité, pas plus que l'appui apporté à une candidature nationale ou régionale parce que cela serait apprécié au bureau du Directeur général. La réalité est tout autre. Toute personnalité crédible et de valeur qui a été désignée doit clairement prendre ses distances avec tout ce à quoi elle était liée par le passé, y compris son lieu d'origine. Le fait d'appuyer le candidat retenu peut se traduire à court terme par une certaine gloire sur le plan international, mais jamais par des faveurs ou des avantages substantiels.

352. **Pour ces raisons, le Conseil consultatif serait favorable à l'abandon de l'accord prévoyant que les Membres de l'OMC ne peuvent présenter comme candidats que leurs propres ressortissants ou que les candidats doivent avoir le soutien de leurs propres gouvernements. À vrai dire, il serait plus logique de renoncer complètement à la présentation de candidatures nationales. Il faudrait éviter toute tendance visant à assurer une alternance entre les pays en développement et les pays développés ainsi qu'entre les régions. Dans le même ordre d'idées, nous préconisons de réduire l'intensité des "campagnes" des candidats. Une autre option mérite peut-être d'être approfondie, à savoir la recherche indépendante, dans une phase initiale, de candidats adéquats.**

353. **Le Conseil consultatif souscrit sans réserve à l'idée que la compétence technique et l'expérience adéquate devraient être les conditions préalables qui régissent la désignation des Directeurs généraux.**

D. UNE NOUVELLE APPROCHE EN CE QUI CONCERNE LA GESTION ET LES ADJOINTS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

354. Depuis la création de l'OMC, le Directeur général désigne ses adjoints qui maintenant sont au nombre de quatre. Ce nombre n'est pas le résultat d'une réflexion approfondie; de l'avis général, il semblait assurer un certain équilibre géographique aux niveaux les plus élevés du Secrétariat. Il n'est pas du tout évident que plus de deux adjoints soient nécessaires, en particulier vu le grand nombre de directeurs de division qui pourraient, de façon appropriée, faire directement rapport au Directeur général.

355. Toutefois, le nombre optimal d'adjoints dépend largement de ce que les Membres attendent du Secrétariat. Si les gouvernements veulent un Secrétariat passif et un Directeur général qui agit surtout en tant que représentant commercial de l'OMC, il est inutile d'assumer

le coût de quatre, de trois ou même de deux adjoints. **Si le Directeur général doit être une figure politique importante qui passe un temps considérable hors de Genève, une autre configuration pourrait convenir, à savoir la désignation d'un seul adjoint qui serait l'équivalent d'un directeur exécutif. Cet adjoint gérerait le Secrétariat et assumerait la principale responsabilité pour ce qui est de la liaison à assurer entre le Secrétariat et les délégations à Genève. Cet adjoint de haut niveau pourrait aussi présider les principaux conseils ou comités, engager des consultations et remplacer le Directeur général s'il y a lieu.**

356. En revanche, si les Membres veulent un Secrétariat actif, novateur et totalement engagé, la nomination de deux ou, au plus, trois adjoints pourrait être justifiée: dans le cas de trois adjoints, l'un d'entre eux pourrait encore assumer le rôle de directeur exécutif, selon le profil et les souhaits du Directeur général. **En tout état de cause, le choix final doit demeurer la prérogative du Directeur général.**

357. **Quelle que soit l'approche adoptée au niveau de la direction du Secrétariat, elle doit permettre la mise en place d'une structure et de principes de gestion substantiellement renforcés.** Le mécontentement du personnel a deux causes principales. L'une est la faiblesse de la structure de gestion et le peu d'empressement à élaborer une approche collective et collégiale en ce qui concerne les méthodes de travail. Différentes techniques de gestion ont été introduites ces dernières années, avec plus ou moins de succès. Ce qui semble faire défaut, c'est le sentiment d'appartenir à une communauté ainsi qu'une vision collective. Le Secrétariat est peut-être de dimension modeste par rapport à d'autres organismes internationaux, mais c'est néanmoins une institution importante. Si son personnel ne peut pas percevoir clairement son rôle dans le cadre de principes de gestion bien définis, ses efforts demeureront fragmentés et souvent vains.

358. La deuxième cause du mécontentement du personnel est à l'évidence les conditions de rémunération et d'autres conditions d'emploi. Les Membres peuvent encore hésiter à relever les niveaux de rémunération, mais ils doivent veiller à maintenir des conditions qui attirent et retiennent l'élite. Les candidats ne manqueront jamais pour les rares vacances de poste. Cela étant, les Membres doivent faire la distinction entre quantité et qualité. Dans le même ordre d'idées, ils devraient également s'abstenir d'intervenir dans le processus de recrutement au nom de l'équilibre géographique ou de tout critère autre que les qualifications, l'aptitude et l'efficacité potentielle. Cela ne veut pas dire que l'équilibre ne soit pas quelque chose de précieux - en particulier, tous les représentants doivent se sentir à l'aise lorsqu'ils demandent de l'aide ou un avis au Secrétariat. Toutefois, il n'y a aucune raison de penser qu'on ne peut pas assurer un équilibre géographique et linguistique raisonnable en recrutant le meilleur candidat sans l'intervention intempestive des gouvernements et des délégations.

E. LE SECRÉTARIAT EST UNE ORGANISATION "CONDUITE PAR LES MEMBRES"

359. Une troisième source de tension est la réaffirmation du principe selon lequel l'OMC est une organisation "conduite par les Membres". Que signifie le rappel énergique de ce principe pour le Directeur général et le Secrétariat? Quelle en est l'incidence sur le statut du système commercial multilatéral auprès du public et la façon dont il lui est présenté?

360. Une organisation conduite par les Membres représente un concept très intéressant du point de vue de l'acceptation au niveau politique dans les capitales pour autant que le véhicule soit conduit avec précaution dans une direction compatible avec ses objectifs globaux. Ces dernières années, le véhicule a souvent donné l'impression d'être piloté par une multitude de conducteurs assis à l'arrière, cherchant chacun à se diriger vers une destination différente, sans carte ni intention de demander leur chemin. Cela a contribué à donner à un public

mal informé une vision erronée de l'institution. Pris individuellement, les Membres ne sont pas toujours les meilleurs gardiens du système.

361. L'expérience récente montre que, lorsque les Membres sont incapables ou peu désireux d'aller de l'avant, l'image du système et le soutien du public en pâtissent. Les Membres, et cela se comprend, dépeignent l'OMC en fonction de leurs préoccupations politiques internes, rarement selon les principes qui sous-tendent le système. **L'OMC doit avoir la possibilité de s'exprimer, en tant qu'institution, de manière convaincante et avec persévérance. Si les Membres ne sont pas prêts à défendre et à promouvoir les principes auxquels ils souscrivent, le Secrétariat doit être libre de le faire. Il devrait même y être encouragé, voire obligé.** La légitimité de la prise de décisions est protégée comme il se doit par le principe du consensus.

362. Dans ces conditions, il est important qu'il y ait une certaine clarté en ce qui concerne les rôles respectifs du Secrétariat et des Membres lorsqu'il s'agit de présenter, dans leurs grandes lignes, les activités de l'OMC et de promouvoir les principes qui sont à la base du système commercial. Ces principes sont peu connus, mais ils sont encore aussi valables et précieux que lorsqu'ils ont été établis au siècle dernier, notamment au cours des années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale. Ils sont pour la plupart rappelés au chapitre I.

363. **Pour commencer, il pourrait être utile de voir dans le Secrétariat le gardien des traités, y compris le droit de l'OMC.** Au niveau opérationnel, cela implique à la fois une mémoire institutionnelle et une compréhension profonde du système, compréhension que les Membres devraient volontairement respecter et mettre à profit. Au niveau du public, cela devrait transparaître dans la présentation homogène, objective mais délicate sur le plan politique, d'un système cohérent. Il est nécessaire de répondre aux critiques, mais parfois hors du cadre des débats, processus et négociations, en constante évolution, politisés et potentiellement déséquilibrés, engagés par les Membres.

En résumé, le Secrétariat et le Directeur général devraient revenir aux principes fondamentaux en ce qui concerne la manière dont l'OMC est présentée et défendue.

364. Sur cette base, le Secrétariat pourrait à juste titre revendiquer une plus grande liberté d'action et un renforcement de son autorité. Toutefois, cela exige une reconnaissance mutuelle, de la part des Membres, de leurs délégations et du Secrétariat, de leurs rôles et attributions respectifs. La réaffirmation par le Secrétariat d'un rôle neutre fondé exclusivement sur les intérêts du système devrait rendre cette relation plus efficace et effective.

F. NOUS AVONS BESOIN D'UNE PLUS GRANDE CONTRIBUTION INTELLECTUELLE DE LA PART DU SECRÉTARIAT

365. **Les Membres devraient également encourager et stimuler une plus grande contribution intellectuelle de la part du Secrétariat.** À l'évidence, les ressources consacrées à la recherche sont limitées. Les travaux de recherche actuellement accessibles au public ne sont pas très novateurs, encore que nous nous félicitons du lancement du nouveau Rapport sur le commerce mondial qui doit permettre au grand public de mieux comprendre les questions commerciales. **Toutefois, l'OMC devrait offrir une contribution intellectuelle particulièrement marquante au débat public et politique sur les questions de politique commerciale, la mondialisation, le développement et d'autres questions urgentes du moment qui ont un rapport avec le système commercial.** Elle peut le faire sans compromettre les positions de négociation ou les politiques des Membres - ni même remettre en cause son propre avis. Nous ne voyons pas pourquoi la considération dont jouit l'économiste en chef de l'OMC ainsi que la reconnaissance de ses mérites devraient être moindres que celles qui sont accordées à ses homologues des autres institutions économiques - au moins en ce qui concerne les questions commerciales. On ne peut faire

valoir de façon convaincante que la nature de l'OMC est si différente de celle d'autres institutions telles que la CNUCED, la Banque mondiale, le FMI et l'OCDE que les conclusions des études menées par le Secrétariat ont quelque chose d'extrêmement menaçant pour les droits des Membres. Trop souvent, en fait, ce sont ces autres institutions qui se chargent de plaider la cause de l'OMC - ou d'y porter atteinte.

366. **En outre, le Secrétariat devrait plus clairement - mais toujours avec prudence - montrer la voie en ce qui concerne les questions de politique générale.** Les Membres ne devraient pas craindre de demander au Secrétariat de procéder à une analyse des politiques. En tout état de cause, le Secrétariat est de plus en plus invité à donner des avis sur la politique générale dans le cadre de l'assistance technique fournie aux pays en développement. On ne voit pas très bien pour quelle raison - hormis des contraintes en matière de ressources - d'autres institutions internationales seraient mieux placées que le Secrétariat de l'OMC lui-même pour donner des conseils sur les questions relevant de l'OMC.

G. BUDGET DE L'OMC – NOUVELLES APPROCHES EN RÉPONSE À DE NOUVELLES DEMANDES

367. Les demandes en matière d'assistance technique, en particulier, soulèvent la question de l'adéquation des ressources humaines et financières du Secrétariat. Comme cela a été dit dans un chapitre précédent, une grande partie de l'assistance technique est actuellement accordée, financée et gérée de bien des façons différentes - y compris dans le cadre des fonds d'affectation spéciale de l'OMC, du financement bilatéral assuré par les gouvernements et d'autres institutions. Une petite partie seulement de l'assistance technique est directement financée sur le budget de l'OMC et il serait peut-être bon de remédier à cette situation pour donner une certaine sécurité et une certaine prévisibilité aux efforts qui seront déployés dans ce domaine à l'avenir.

368. À l'échelle individuelle, il ne fait aucun doute que les institutions et les gouvernements, appuyant des programmes d'assistance technique, ainsi que la pléthore de consultants privés auxquels ils ont recours, obtiennent des résultats. Ceux-ci sont-ils optimaux? Probablement pas. Bien qu'elles se soient considérablement améliorées et renforcées ces dix dernières années, les relations de travail que l'OMC a dans ce domaine avec la Banque mondiale, le FMI, la CNUCED et d'autres institutions laissent encore quelque peu à désirer. Le Cadre intégré - qui fonctionne grâce à ces organisations et d'autres organisations - est une initiative prometteuse dont le succès a été limité. (Voir aussi le chapitre IV.)

369. Il peut exister d'autres moyens plus rentables et plus efficaces de fournir l'assistance technique. Face à la prolifération des avis très souvent mal coordonnés et parfois incohérents donnés aux pays en développement en matière de politique générale, il pourrait être envisagé de transférer l'ensemble de l'assistance technique officielle liée à l'OMC des secrétariats respectifs à un organisme semi-indépendant. La dotation en personnel pourrait se faire par le biais de détachements de courte durée de fonctionnaires des organisations compétentes, l'OMC s'occupant de la gestion et de l'administration. Un tel organisme pourrait aussi être chargé de fournir l'assistance en matière de mise en œuvre en vue du renforcement des capacités à long terme - y compris pour le secteur privé des pays en développement.

370. Bien entendu, la capacité du Secrétariat de fournir l'assistance technique ne représente qu'un aspect de la question générale du financement et du personnel. Dans l'état actuel des choses, certaines divisions ont une telle charge de travail qu'elles ont du mal à s'acquitter de leurs obligations - notamment dans le domaine du règlement des différends. D'autres seront très sollicitées lorsque les négociations dans le cadre du Cycle de Doha commenceront véritablement à progresser et que la mise en œuvre des résultats démarrera.

Comme nous l'avons déjà dit, il est primordial que le Secrétariat ait la capacité et les connaissances nécessaires pour présenter l'institution et le système commercial multilatéral au niveau mondial. Cela implique des ressources adéquates pour les relations avec les médias - en particulier en ce qui concerne les pays en développement - et des initiatives originales en matière d'information du public. Au chapitre V, nous avons relevé une certaine insuffisance de l'effectif dans la division principalement responsable de la communication avec les ONG.

371. Nous hésiterions à recommander une augmentation substantielle du budget de l'OMC (même si les arguments en sa faveur ne manquent pas), mais il devra certainement y avoir des augmentations plus importantes et des taux de croissance annuels supérieurs à ceux d'autres institutions mieux financées.

Les gouvernements Membres ne doivent pas perdre de vue le fait que l'OMC est un instrument essentiel pour la gestion d'une économie en voie de mondialisation. La mondialisation sera probablement rapide, ce qui signifie des changements fondamentaux auxquels l'institution et ses Membres doivent répondre. Ainsi, lorsqu'ils examinent le financement de l'OMC, les ministères des finances doivent faire preuve d'une certaine forme d'imagination et de souplesse que l'on n'a pas toujours pu observer depuis la création de l'Organisation. Lier les mains d'une institution comme l'OMC - qui représente une part minime des budgets nationaux tout en apportant des avantages absolument hors de proportion avec l'investissement - est, c'est le moins qu'on puisse dire, contre-productif.



CONCLUSIONS

Principales conclusions et recommandations du Conseil consultatif

La mondialisation et l'OMC – pourquoi vouloir libéraliser le commerce

1. Le Conseil consultatif pense que le processus de mondialisation et le rôle joué par l'OMC sont largement incompris et que l'image qu'on en donne est totalement faussée. Alors que l'OMC représente l'avancée la plus spectaculaire qu'ait connue le multilatéralisme depuis les années 40, trop de parties prenantes ne comprennent ni ses avantages ni ses limitations. Le rapport du Conseil consultatif expose certains des arguments avancés.

Il est temps de réagir à l'érosion de la non-discrimination

2. **Le Conseil est très préoccupé par la prolifération actuelle des accords commerciaux préférentiels.** Il n'est pas convaincu par les arguments économiques avancés en leur faveur et craint tout particulièrement que le traitement préférentiel devienne simplement une récompense pour des gouvernements poursuivant des objectifs sans rapport avec le commerce. Parallèlement, le traitement de la nation la plus favorisée non discriminatoire - un principe fondamental de l'OMC - est sur le point de devenir un traitement exceptionnel. **Les gouvernements doivent faire preuve de modération ou ils risquent de nuire davantage au système commercial multilatéral. La première condition à remplir par toute initiative nouvelle devrait être qu'elle améliore manifestement les perspectives commerciales et les perspectives de développement des bénéficiaires et ne porte pas atteinte aux intérêts des non-participants.**

3. **La solution à long terme pour défaire l'"écheveau" des préférences discriminatoires consisterait à réduire effectivement les droits NPF et les mesures non tarifaires dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. La nécessité de conclure le Cycle de Doha est manifeste de ce point de vue. Les Membres développés de l'OMC devraient envisager**

sérieusement aujourd'hui de fixer la date à laquelle tous leurs droits de douane seront réduits à zéro.

4. **Les accords commerciaux préférentiels doivent faire l'objet d'un examen sérieux et de disciplines effectives dans le cadre de l'OMC.**

Se servir du Mécanisme d'examen des politiques commerciales pour effectuer des analyses et présenter des observations sur les faits nouveaux survenus dans le cadre des accords commerciaux préférentiels et leur incidence extérieure sera utile à cet égard. Un premier pas a été fait dans ce sens, mais il faut aller plus loin.

Préoccupations concernant la souveraineté et l'OMC - plus de gains que de pertes

5. L'OMC a des compétences et des pouvoirs qui étaient naguère le monopole des États. Ce qui importe au bout du compte, c'est de savoir si l'équilibre entre la perte d'une certaine marge d'action au niveau national et les avantages de la coopération et de la primauté du droit au niveau multilatéral est positif ou négatif. Le Conseil consultatif est d'avis qu'il est déjà positif pour tous les Membres de l'OMC et qu'il le deviendra de plus en plus à l'avenir.

Coordination et cohérence - meilleure gouvernance mondiale

6. La coopération avec d'autres organisations intergouvernementales ajoute généralement de la valeur aux activités de l'OMC que par ailleurs elle légitime.

7. Toutefois, le Conseil consultatif est convaincu que l'élaboration et l'interprétation des règles de l'OMC concernent uniquement les Membres de l'Organisation et qu'il faudrait éviter toute ingérence extérieure en la matière. La question de l'octroi à d'autres organisations du statut d'observateur auprès des organes de l'OMC ne devrait pas être examinée en fonction des tensions politiques et des conflits

existant dans d'autres instances. L'OMC ne fait pas partie du système des Nations Unies, et ne devrait pas en faire partie. L'OMC est une organisation internationale *sui generis* et **le statut d'observateur devrait être accordé uniquement sur la base de la contribution potentielle au rôle de l'OMC en tant qu'instance de négociation commerciale.** En l'absence d'un tel potentiel, la question du statut d'observateur ne devrait pas se poser.

8. Les pays en développement, qui s'orientent de plus en plus vers la libéralisation des échanges, souvent ne peuvent pas se doter de mécanismes d'ajustement pour amortir l'incidence à court terme sur l'emploi et d'autres aspects du bien-être social. **Les organismes de développement internationaux, principalement la Banque mondiale, devraient mettre en place des programmes visant à financer l'aide à l'ajustement lié à la politique commerciale pour les pays en développement, ou améliorer les programmes existants.** Ils devraient le faire en étroite coopération avec l'OMC et d'autres organismes.

9. Assurer la cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial devrait être une priorité pour toutes les institutions économiques multilatérales. **En 1996, le Conseil général a donné pour mandat au Directeur général de l'OMC de mettre en œuvre un programme sérieux relatif à la cohérence.** Certaines mesures utiles ont été prises. Il devrait maintenant examiner les options qui peuvent être envisagées pour élargir et intensifier les activités de l'OMC dans ce domaine.

Dialogue avec la société civile - les responsabilités des deux côtés

10. Beaucoup de progrès ont été réalisés ces dernières années dans le domaine de la transparence extérieure. Néanmoins, il faudrait examiner périodiquement le cadre des relations de l'OMC avec les organisations non gouvernementales ainsi qu'avec le public en général.

11. Il faut reconnaître que c'est avant tout aux Membres de l'OMC qu'il incombe de nouer le dialogue avec la société civile sur les questions de politique commerciale. Même si les relations entre l'OMC et la société civile ont leur intégrité et leur dynamique propres, elles sont inextricablement liées aux relations entre les gouvernements et la société civile au niveau national.

12. **Les Membres devraient élaborer un ensemble d'objectifs clairs concernant les relations de l'OMC avec la société civile et le grand public.** Dans le cadre général de ces objectifs, les Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales adoptées par le Conseil général en 1996 devraient être précisées afin de guider les fonctionnaires du Secrétariat dans leurs consultations et leur dialogue avec la société civile et le public. Il faudrait donner des indications sur les critères à appliquer pour sélectionner les organisations avec lesquelles le Secrétariat pourrait développer des relations plus systématiques et plus approfondies. **Toutefois, il ne faudrait pas constituer un seul ensemble d'organisations en excluant définitivement les autres. En outre, le Secrétariat n'est pas tenu de nouer sérieusement le dialogue avec des groupes dont l'objectif exprès est d'affaiblir ou de détruire l'OMC.**

13. **Il faudrait faire un effort particulier pour aider les organisations locales de la société civile qui s'occupent des questions commerciales dans les pays les moins avancés, notamment en Afrique.** Cela pourrait se faire en collaboration avec les organisations et les groupes de réflexion à vocation continentale ou régionale.

14. Il faudrait évaluer avec soin les incidences administratives et financières d'un programme plus actif de dialogue avec la société civile. La Banque mondiale et les autres organisations intergouvernementales qui ont développé des relations approfondies avec la société civile ont

bénéficié d'une aide budgétaire substantielle. **L'amélioration des relations de l'OMC avec la société civile ne peut pas se faire sans une augmentation des ressources.**

Règlement des différends – un succès qui peut être confirmé

15. Le Mémoire d'accord sur le règlement des différends (Mémoire d'accord) constitue un pas en avant très important et positif pour le système général de la diplomatie commerciale internationale fondée sur des règles. Même s'il pense qu'il faut faire preuve de prudence et avoir de l'expérience avant de procéder à des changements radicaux, le Conseil consultatif formule un certain nombre de propositions.

16. Il faudrait vivement s'opposer à toutes mesures ou idées de réforme qui créeraient une sorte de "veto diplomatique" ou donneraient à certaines parties à des différends la possibilité d'"annuler" ou de modifier des aspects du rapport final adopté d'un groupe spécial.

17. L'Organe de règlement des différends (ORD) devrait occasionnellement choisir des constatations particulières qui feraient l'objet d'une analyse approfondie par un groupe d'experts spécial raisonnablement impartial qu'il désignerait, afin d'avoir un rapport équilibré contenant des critiques constructives pour l'information du système de l'OMC, y compris l'Organe d'appel et les groupes spéciaux.

18. Le principe consistant à autoriser l'Organe d'appel à renvoyer une affaire au groupe spécial de premier niveau devrait être étudié et clarifié, surtout s'il peut y avoir renvoi sans que le processus soit prolongé.

19. Pour atténuer les problèmes particuliers rencontrés dans la sélection des membres de groupes spéciaux, il faudrait envisager de combiner les désignations à partir d'une liste et les désignations sur une base *ad hoc* pour désigner les membres des groupes spéciaux de premier niveau.

20. En ce qui concerne les mémoires *d'amici curiae*, le Conseil consultatif approuve d'une manière générale les procédures qui se mettent déjà en place pour l'acceptation et l'examen des communications de ce type. **Toutefois, pour traiter les communications *d'amici curiae* présentées aux groupes spéciaux de premier niveau et à l'Organe d'appel de manière équitable et appropriée, il faudrait élaborer des critères et procédures généraux, en tenant compte des incidences sur le plan des ressources et du besoin d'équité et en reconnaissant d'une manière générale que ces communications peuvent améliorer la qualité globale du processus de règlement des différends.**

21. Pour apaiser certaines craintes concernant la transparence, les audiences des groupes spéciaux de premier niveau et les audiences de l'Organe d'appel devraient être d'une manière générale et d'office ouvertes au public. Cette nouvelle pratique pourrait faire l'objet d'une motion déposée par un groupe spécial (ou la section saisie d'un appel) ou par une partie à un différend faisant valoir qu'il y a des "motifs valables et suffisants" pour exclure le public de la totalité ou d'une partie d'une audience.

22. La question de la mise en conformité avec les décisions d'un groupe spécial et de l'Organe d'appel est importante et, à certains égards, préoccupante. En particulier, il est faux de penser que le Mémoire d'accord permet aux parties perdantes de choisir librement de mettre en œuvre les obligations ou, sinon, d'accorder une compensation ou de subir des mesures de rétorsion. Le "rachat" d'obligations est néfaste pour le système, pour les conditions commerciales et, surtout, pour les intérêts des plaignants des pays en développement qui ne peuvent pas recourir à une option crédible en matière de rétorsion. L'octroi d'une compensation monétaire aux plaignants les plus démunis, à titre de mesure temporaire en attendant la mise en conformité intégrale, est une approche qu'il serait peut-être utile d'expérimenter.

23. Il est évident que mieux les diplomates, les fonctionnaires nationaux et les législateurs sont informés des rouages du système international de règlement des différends, mieux c'est. **Le Secrétariat de l'OMC devrait encourager et faciliter l'assistance technique destinée à faire mieux comprendre le rôle de l'"orientation suivant des règles" dans la mise en œuvre des traités, ainsi que les approches générales que pratiquent toutes les institutions juridiques, nationales et internationales, adoptent en ce qui concerne leurs travaux.**

24. Le système de règlement des différends doit être mieux compris, non seulement par les diplomates et les fonctionnaires nationaux qui doivent y participer, mais aussi par le grand public dont proviennent les groupes d'intérêts qui bénéficient du système. **D'autres efforts devraient être faits dans le domaine de l'information et de l'éducation, y compris peut-être par des groupes d'experts désignés par l'OMC ou l'ORD.**

Faire avancer les négociations - nouvelle conception de la prise de décisions et géométrie variable

25. Le Conseil consultatif pense que le système de prise de décisions par consensus en vigueur à l'OMC a de nombreux atouts. Il conviendrait toutefois d'examiner à nouveau sérieusement les problèmes que pose l'obtention d'un consensus compte tenu des distinctions qui pourraient être établies pour certains types de décisions, comme celles ayant trait à de simples questions de procédure. **Dans ce contexte, le Conseil consultatif prie instamment les Membres de l'OMC de faire adopter par le Conseil général une déclaration aux termes de laquelle un Membre envisageant de bloquer une mesure qui réunit par ailleurs un très large consensus ne pourra faire obstacle au consensus que s'il déclare par écrit, en exposant ses motifs, que la question revêt pour lui un intérêt national vital.**

26. Ces dernières années, les Membres de l'OMC ont eu beaucoup de mal à faire des progrès substantiels dans les grandes négociations. Ce n'est pas un phénomène nouveau et cela tient à divers facteurs. Néanmoins, le Conseil consultatif pense que différentes approches pour les négociations devraient être examinées en dehors du cadre du Cycle de Doha. **Il faudrait, par exemple, réexaminer le principe des approches plurilatérales pour les négociations dans le cadre de l'OMC.** Ce faisant, il faudrait accorder une attention toute particulière aux problèmes que ceux qui choisissent de ne pas participer pourraient rencontrer. En outre, l'approche ne devrait pas permettre à de petits groupes de Membres de porter devant l'OMC des questions auxquelles des couches importantes du reste des Membres se sont constamment opposées avec force. Cela étant dit, **si le principe est accepté au niveau politique, il est suggéré d'établir pour commencer un groupe d'experts qui serait chargé d'examiner les incidences techniques et juridiques, et de donner des conseils à ce sujet. Dans certaines circonstances, l'approche de l'"inscription sur les listes" retenue pour l'AGCS serait une option appropriée. Ces deux concepts devraient être examinés ensemble de façon plus approfondie.**

27. **Dans toute la mesure du possible, les nouveaux accords conclus dans le cadre de l'OMC devraient à l'avenir prévoir pour les pays les moins avancés le droit contractuel, y compris les arrangements nécessaires en matière de financement, de bénéficier d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités appropriés et adéquats au fur et à mesure qu'ils exécutent de nouvelles obligations.**

Changements organisationnels pour assurer le renforcement politique et l'efficacité du processus

28. Le Conseil consultatif considère que les résultats de l'OMC seraient meilleurs si l'engagement politique était plus fort. Il fait un certain nombre de propositions. **Premièrement,**

les sessions de la Conférence ministérielle de l'OMC devraient se tenir normalement tous les ans. Deuxièmement, le Directeur général devrait être invité à faire rapport par écrit aux ministres, tous les six mois, au sujet de l'évolution des politiques commerciales. Troisièmement, un sommet des dirigeants mondiaux dans le cadre de l'OMC devrait être organisé tous les cinq ans.

29. Il faut placer les négociations et autres activités de l'OMC dans un cadre politique beaucoup plus large que ce n'est actuellement le cas. Les travaux à Genève sont forcément très ciblés et ne sont pas toujours clairement liés aux grandes questions politiques et économiques et questions de développement que les gouvernements doivent traiter au niveau national. **Le Conseil consultatif recommande l'établissement d'un organe consultatif composé de hauts fonctionnaires, qui serait présidé et convoqué par le Directeur général et qui se réunirait tous les trois ou six mois sans pouvoir d'exécution et avec un vaste programme de travail. Il aurait un nombre restreint de membres dont une partie siègerait par roulement.** Un financement devrait être mis à disposition pour que les hauts fonctionnaires des capitales des pays en développement puissent y participer. Le cas échéant, cet organe consultatif pourrait se réunir au niveau ministériel, en totalité ou en partie.

30. Après la proposition d'établissement d'un organe consultatif composé de hauts fonctionnaires, il est en outre proposé que cet organe se réunisse avant les réunions ministérielles afin de faciliter la transition des travaux entre les deux niveaux.

31. **Le Directeur général et le Secrétariat devraient avoir les moyens et l'autorité nécessaires pour être au centre des négociations pendant les réunions ministérielles.** Les Directeurs généraux adjoints et les directeurs de division devraient collaborer avec les facilitateurs pendant toute la durée des travaux.

32. **Pour améliorer encore la transparence et l'intégration, le Directeur général devrait étu-**

dier avec les groupes pertinents les possibilités de renforcer la coordination et la représentation par groupes dans les réunions restreintes.

Utiliser au mieux les compétences du Directeur général et du Secrétariat

33. **Comme le dispose l'Accord de Marrakech, les "pouvoirs et attributions" du Directeur général devraient maintenant être clairement énoncés par le Conseil général,** qui se fondera en partie sur l'avis du titulaire actuel du poste et de ses prédécesseurs.

34. Il est vital pour les Membres de l'OMC d'avoir les personnes les plus qualifiées possibles à tous les échelons du Secrétariat, en particulier au plus haut niveau. **La compétence technique et l'expérience adéquate devraient être les conditions préalables qui régissent la désignation des Directeurs généraux. Le Conseil consultatif serait favorable à l'abandon de l'accord prévoyant que les Membres de l'OMC ne peuvent présenter comme candidats que leurs propres ressortissants ou que les candidats doivent avoir le soutien de leurs propres gouvernements. Il faudrait éviter toute tendance visant à assurer une alternance entre les pays en développement et les pays développés ainsi qu'entre les régions.**

35. **Le Conseil consultatif souhaiterait un renforcement de la culture de la gestion au Secrétariat, peut-être au moyen de la désignation d'un directeur exécutif qui serait l'équivalent d'un adjoint au Directeur général.**

36. Le rôle du Secrétariat en tant que gardien du système de l'OMC devrait être réaffirmé. **Les Membres devraient encourager et stimuler une plus grande contribution intellectuelle et analyse des politiques de la part du Secrétariat.**

37. **Une augmentation substantielle du budget de l'OMC n'est peut-être pas réaliste dans le climat actuel, mais il devra certainement y avoir des augmentations importantes et des taux de croissance annuels supérieurs à ceux d'autres institutions mieux financées.**



ACP

Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Groupe de 71 pays qui ont des relations commerciales préférentielles avec l'UE en vertu de l'ancienne Convention de Lomé, aujourd'hui devenue l'Accord de Cotonou.

AGCS

Accord général sur le commerce des services de l'OMC.

ALENA

Accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique.

ANASE

Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

APEC

Forum de coopération économique Asie-Pacifique.

Cycle d'Uruguay

Négociations commerciales multilatérales lancées à Punta del Este (Uruguay) en septembre 1986 et achevées à Genève en décembre 1993. L'Acte final reprenant les résultats de ces négociations a été signé par les Ministres à Marrakech (Maroc) en avril 1994.

GATT

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, organisation internationale qui a été remplacée par l'OMC.

Groupe spécial

Dans la procédure de règlement des différends de l'OMC, organe indépendant composé de trois experts et établi par l'Organe de règlement des différends pour examiner un différend particulier et formuler des recommandations à la lumière des dispositions de l'OMC.

Membres

Gouvernements ayant accédé à l'OMC (avec un M majuscule).

Mémorandum d'accord

Mémorandum d'accord sur le règlement des différends - Accord de l'OMC qui régit le règlement des différends - Son titre complet est "Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends".

MERCOSUR

Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay.

Mesures de sauvegarde

Mesures prises pour protéger une branche de production spécifique contre une poussée imprévue des importations, régies en principe par l'article 19 du GATT.

NPF

Traitement de la nation la plus favorisée (article premier du GATT, article II de l'AGCS et article 4 de l'Accord sur les ADPIC), principe qui fait obligation à un pays de ne pas établir de discrimination entre ses partenaires commerciaux.

ORD

Organe de règlement des différends - lorsque le Conseil général de l'OMC se réunit pour régler les différends commerciaux.

Organe d'appel

Organe indépendant composé de sept personnes qui connaissent des appels concernant des différends soumis à l'OMC. Lorsqu'une ou plusieurs parties à un différend fait appel, l'Organe d'appel examine les constatations figurant dans le rapport du groupe spécial.

PAC

Politique agricole commune - Dans l'UE, système détaillé d'objectifs de production et de mécanismes de commercialisation conçus en vue d'encadrer le commerce des produits agricoles à l'intérieur de l'UE et avec le reste du monde.

PMA

Pays les moins avancés.

SPS

Mesures ou réglementations sanitaires et phytosanitaires - Mises en œuvre par les pouvoirs publics pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux et préserver les végétaux, et pour aider à faire en sorte que les produits alimentaires soient propres à la consommation.

Traitement national

Principe qui fait obligation à un pays d'accorder aux autres le même traitement qu'à ses propres ressortissants.

Traitement spécial et différencié

Dispositions visant les pays en développement prévues dans plusieurs Accords de l'OMC.

Union douanière

Ses membres appliquent un tarif douanier extérieur commun (par exemple l'Union européenne).